



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

### SEGUNDO SUPLEMENTO

**Año II - Nº 368**  
**Quito, miércoles 5 de noviembre de 2014**  
**Valor: US\$ 2.50 + IVA**

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

Quito: Avenida 12 de Octubre N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre Segundo Piso

Dirección: Telf. 2901 - 629  
Oficinas centrales y ventas: Telf. 2234 - 540  
3941-800 Ext. 2301

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

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

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

68 páginas

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

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

### SUMARIO:

Págs.

#### FUNCIÓN EJECUTIVA

##### ACUERDO:

**MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA:**

375 Créase el Sistema de Información Nacional de Acreditaciones de Personas Naturales y Jurídicas ..... 2

##### RESOLUCIONES:

**SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR:**

**DIRECCIÓN DISTRITAL DE GUAYAQUIL:**

SENAE-DDG-2014-0825-RE Refórmase la Resolución Nº SENA E-DDG-2014-0219-RE de 8 de abril de 2014 ... 4

SENAE-DDG-2014-0829-RE Ampliase y refórmase la delegación contenida en la Resolución 04083 de fecha 30 de diciembre de 2010 ..... 5

##### DICTAMEN:

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:**

001-14-DCP-CC Declárase que la solicitud de consulta popular dentro del recinto electoral El Ángel, solicitada por el señor Gonzalo Plazarte Maldonado, Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Dayuma, contraviene las reglas previstas en el artículo 104 inciso sexto y disposición transitoria decimosexta de la Constitución de la República ..... 6

##### SENTENCIAS:

004-14-SIN-CC Niégase la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Santiago Efraín León Abad y otro ..... 10

005-14-SAN-CC Niégase la acción por incumplimiento planteada por el señor Luis Bolívar Edmundo Beltrán Puente y otra ..... 15

	Págs.
005-14-SIN-CC Niégase la acción pública de inconstitucionalidad del ciudadano Christian Segundo Guarnizo Saavedra .....	20
006-14-SIN-CC Acéptase parcialmente la demanda de inconstitucionalidad propuesta por la señora Alma Lucy Chiriboga Ron y otra ...	28
009-14-SCN-CC Niégase la consulta de norma remitida por la abogada Nataly Sánchez Sánchez, Jueza N° 1 de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y la Familia de El Oro .....	37
144-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Hugo Borja Barrezueta .....	42
147-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jorge Martín Zea García .....	46
148-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección presentada por el señor José Ramiro Utreras Aguirre .....	54
152-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Thiago de Paula Ribeiro, apoderado y representante legal de la Constructora Norberto Odebrecht S. A. ....	61

No. 375

**EL MINISTRO DE AGRICULTURA,  
GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA**

**Considerando:**

Que, el artículo 154 de la Constitución de la República, señala que son atribuciones de las ministras y ministros de Estado: "1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión";

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta que las Instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación;

Que, los numerales 1, 2 y 3 y 5 del artículo 285 de la Constitución, prescriben como objetivos de la política fiscal: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; 3. La generación de incentivos para la inversión en diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables. 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras;

Que, el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispone: "Prohibición de donaciones.- Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria";

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 544 de 11 de noviembre del 2012, el Presidente de la República, expidió el Reglamento del Artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, disponiendo que los "ministerios y demás instituciones del sector público, podrán realizar transferencias directas de recursos públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de Inversión en beneficio directo de la colectividad.

Que, el artículo 6 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, dispone que "corresponde a la Función Ejecutiva la definición de las políticas de desarrollo productivo y el fomento de las inversiones a través del Consejo Sectorial de la Producción, que se conformará y funcionará según lo establecido en el Reglamento a este Código, enmarcando sus directrices dentro del Sistema Nacional de Planificación. ";

Que, el Consejo Sectorial de la Producción, mediante Resolución No. 001 del 29 de febrero del 2012, Capítulo IV, ha determinado los criterios y lineamientos generales para asignación de recursos públicos a personas de derecho privado;

Que, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en sus artículos 4 y 101, señala que la administración pública se regirá por los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización. Desconcentración, buena fe y confianza legítima;

Que, el Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP, en su numeral 3.1.1 establece como responsabilidades del Coordinador General del Sistema de Información Nacional: b) Asesorar y gestionar la implementación de nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones; i) Proponer metodologías que faciliten la ejecución de los planes, proyectos y convenios del MAGAP en las áreas de su competencia; k) Dirigir, coordinar y supervisar las actividades de los sistemas de información nacional:

Investigación y desarrollo, análisis y procesamiento estadístico; difusión e infraestructura de datos y tecnología de Información y comunicaciones; p) Promover, dentro del ámbito de su responsabilidad una adecuada coordinación entre las unidades centrales, zonales y provinciales del Ministerio;

Que, el Acuerdo Ministerial Nro. 085 de fecha 12 de marzo de 2014, establece el procedimiento de acreditación de personas naturales y jurídicas en el MAGAP;

Que, el artículo 2 del Acuerdo Ministerial Nro. 610, de fecha 15 de noviembre de 2012, establece: Destinatarios.- Podrán ser acreditados como beneficiarios de subvenciones los siguientes actores: a) Asociaciones y jurídicas, debidamente acreditadas en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, que hayan sido elegidas a través de proceso de selección realizado por el Viceministerio y Subsecretaría a cargo del proyecto o programa en los términos señalados en el numeral 4 del Art. 4 de este Instructivo. b) Personas naturales directamente vinculadas a la producción agropecuaria, a la acuicultura y pesca, ubicadas en el segmento producto de pequeños productores con bajos recursos económicos;

Que, para la debida articulación con la norma técnica y ejecución de los planes, programas y proyectos del MAGAP se hace necesario la Implementación de la herramienta tecnológica que facilite la acreditación de potenciales beneficiarios y permita acceder a la información nacional confiable y actualizada de Resoluciones de acreditación.

En ejercicio de las facultades establecidas en el número 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador y 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

**Acuerda:**

**CREAR EL SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL DE ACREDITACIONES DE PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA**

**Art. 1.- OBJETO.-** El Sistema de Información Nacional de Acreditaciones tendrá como objetivo la actualización de la Resoluciones Administrativas de Acreditación, solicitadas y suscritas por las diferentes Unidades desconcentradas del MAGAP, de conformidad con el Acuerdo Ministerial Nro. 085 del 12 de marzo del 2014.

**Art. 2.- FINALIDAD.-** El Sistema de Información Nacional de Acreditaciones, tendrá como finalidad el acceso de las Unidades que elaboran y ejecutan planes, programas y proyectos del MAGAP, a la información nacional de personas naturales y jurídicas que han sido acreditadas por esta Cartera de Estado, con el propósito de

contar con una herramienta tecnológica que permita a las Unidades generar una base de datos unificada conforme lo establecido en el numeral 4 del artículo 4 del Acuerdo Ministerial Nro. 610 de fecha de fecha 15 de noviembre de 2012.

**Art. 3.- DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL DE ACREDITACIONES.-** El sistema de Información Nacional de Acreditaciones deberá contar con personal capacitado en ventanilla única en cada Dirección Provincial y Coordinación Zonal, el que será responsable de levantar la información solicitada por el sistema para el análisis del responsable jurídico.

Los Departamentos Jurídicos de las Coordinaciones Zonales y Direcciones Provinciales, deberán contar con personal capacitado y serán los responsables de verificar la información constante en el sistema y realizar el análisis jurídico necesario para la posterior realización de la resolución de acreditación correspondiente, verificando el cumplimiento de la norma técnica establecida en el Acuerdo Ministerial Nro. 085 de 12 de marzo de 2014.

**DISPOSICIÓN GENERAL**

**PRIMERA.-** Encárguese la ejecución y seguimiento de los procedimientos correspondientes para la creación y mantenimiento del Sistema de Información Nacional de Acreditaciones de Personas naturales y Jurídicas del MAGAP, a la Coordinación General del Sistema de Información Nacional.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**PRIMERA.-** Las personas naturales o jurídicas que no se encuentren registradas actualmente en el Sistema Nacional de Acreditaciones y que hayan sido beneficiadas de los proyectos y programas del MAGAP, tendrán un plazo perentorio de 90 días, a partir de la publicación de este Acuerdo Ministerial en el Registro Oficial, para realizar el procedimiento de Acreditaciones de personas naturales y jurídicas en el MAGAP, tal como lo establece el Acuerdo Ministerial Nro. 085 de fecha 12 de marzo de 2014.

El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a 01 de septiembre del 2014

f.) Javier Ponce Cevallos, Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

**MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA.-** Es fiel copia del original.- 23 de septiembre del 2014.- f.) Secretario General, MAGAP.

SERVICIO NACIONAL DE  
ADUANA DEL ECUADOR

Nro. SENAE-DDG-2014-0825-RE

Guayaquil, 25 de septiembre de 2014

DIRECCION DISTRITAL DE GUAYAQUIL

**Considerando:**

Que el artículo 226 de la Constitución Política de la República del Ecuador consagra que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Que el artículo 212 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es una persona Jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y con competencia en todo el territorio nacional. Es un organismo al que se le atribuye en virtud de este Código, las competencias técnico-administrativas, necesarias para llevar adelante la planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de sanción y reglamentarla en materia aduanera;

Que el artículo 217 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece, que las Direcciones Distritales comprenden las áreas territoriales donde el Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador ejerce todas las atribuciones operativas y demás que le asigne este Código y su reglamento.

Que el artículo 35 de la Ley de Modernización del Estado dispone que todas las facultades y atribuciones de las autoridades administrativas, entre las que se encuentran comprendidas las autoridades aduaneras, cuyas atribuciones y facultades establecidas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, por expresa disposición del ordenamiento jurídico ecuatoriano, puedan ser, delegadas cuando la importancia económica y/o geográfica de la zona así lo amerite;

Que el artículo 55 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dispone: "las atribuciones propias de las diversas entidades y autoridades de la Administración Pública Central e Institucional, serán delegables en las autoridades u órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por la ley o por decreto. La delegación será publicada en el Registro Oficial...", en concordancia con los artículos 56 dispone: "...Las atribuciones propias de las diversas autoridades de la Administración serán delegables en los órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por Ley o por Decreto. La delegación será

publicada en el Registro Oficial. Salvo autorización expresa de una ley no podrán delegarse las competencias que a su vez se ejerzan por delegación..." artículo 57 dispone: "...La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la haya conferido y se extinguirá, en el caso de asuntos únicos, cuando se haya cumplido el acto cuya expedición o ejecución se delegó".

Que el Artículo 59 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, señala la responsabilidad del delegado respecto de los actos que celebre amparado en esta delegación.

Considerando que el Servicio de Aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, sin perjuicio del ejercicio de atribuciones por parte de sus delegatarios debidamente autorizados y de la coordinación o cooperación de otras entidades u órganos del sector público, con sujeción al presente cuerpo legal, sus reglamentos, manuales de operación y procedimientos, y demás normas aplicables; y que tiene por objeto facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras de la República, así como quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías; determinar y recaudar las obligaciones tributarias causadas por efecto de la importación y exportación de mercancías, conforme los sistemas previstos en el código tributario; resolver los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los interesados; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras; y, en general, las atribuciones que le son propias a las Administraciones Aduaneras en la normativa adoptada por el Ecuador en los Convenios Internacionales.

Que mediante resolución No. SENAE-DDG-2014-0219-RE, de fecha 8 de abril del 2014, se resolvió reformar las disposiciones contenidas en la Resolución 04083, de fecha 30 de diciembre de 2010; suscrita por el Director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador de aquella época.

En tal virtud, el Director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en el ejercicio de las competencias establecida en los literales a) y r) del artículo 218 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado el 29 de diciembre de 2010, en el Registro Oficial No. 351, en concordancia con la Ley de Modernización del Estado y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativa de la Función Ejecutiva, y por no existir disposición legal expresa que prohíba la delegación de atribuciones en materia aduanera, la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador.

**Resuelve:**

**PRIMERO.-** En el numeral TERCERO de la resolución No. SENAE-DDG-2014-0219-RE, de fecha 8 de abril del 2014, agréguese a continuación de Eliana Susana Bistolfi Daga, lo siguiente: Maribel Alulima Quezada.

**SEGUNDO.**- En lo demás estese a lo señalado en la Resolución No. SENAE-DDG-2014-0219-RE, de fecha 8 de abril del 2014.

Publíquese la presente resolución de la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en el Registro Oficial para su difusión obligatoria.

La presente resolución entrará en vigencia a partir de su suscripción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Conozca de la presente Resolución: la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y la Dirección General de Secretaría de la Dirección Distrital de Guayaquil del SENAE.

**Documento firmado electrónicamente.**

Econ. Ricardo Manuel Troya Andrade, Director Distrital de Guayaquil, Subrogante.

---

**SERVICIO NACIONAL DE  
ADUANA DEL ECUADOR**

**Nro. SENAE-DDG-2014-0829-RE**

**Guayaquil, 26 de septiembre de 2014**

**DIRECCION DISTRITAL DE GUAYAQUIL**

**Considerando:**

Que el artículo 226 de la Constitución Política de la República del Ecuador consagra que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Que el artículo 212 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es una persona Jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y con competencia en todo el territorio nacional. Es un organismo al que se le atribuye en virtud de este Código, las competencias técnico-administrativas, necesarias para llevar adelante la

planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de sanción y reglamentarla en materia aduanera;

Que el artículo 217 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece, que las Direcciones Distritales comprenden las áreas territoriales donde el Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador ejerce todas las atribuciones operativas y demás que le asigne este Código y su reglamento.

Que el artículo 35 de la Ley de Modernización del Estado dispone que todas las facultades y atribuciones de las autoridades administrativas, entre las que se encuentran comprendidas las autoridades aduaneras, cuyas atribuciones y facultades establecidas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, por expresa disposición del ordenamiento jurídico ecuatoriano, puedan ser, delegadas cuando la importancia económica y/o geográfica de la zona así lo amerite;

Que el artículo 55 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dispone: "*las atribuciones propias de las diversas entidades y autoridades de la Administración Pública Central e Institucional, serán delegables en las autoridades u órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por la ley o por decreto. La delegación será publicada en el Registro Oficial...*", en concordancia con los artículos 56 dispone: "*...Las atribuciones propias de las diversas autoridades de la Administración serán delegables en los órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por Ley o por Decreto. La delegación será publicada en el Registro Oficial. Salvo autorización expresa de una ley no podrán delegarse las competencias que a su vez se ejerzan por delegación...*" artículo 57 dispone: "*...La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la haya conferido y se extinguirá, en el caso de asuntos únicos, cuando se haya cumplido el acto cuya expedición o ejecución se delegó*".

El Artículo 59 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, señala la responsabilidad del delegado respecto de los actos que celebre amparado en esta delegación.

Considerando que el Servicio de Aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, sin perjuicio del ejercicio de atribuciones por parte de sus delegatarios debidamente autorizados y de la coordinación o cooperación de otras entidades u órganos del sector público, con sujeción al presente cuerpo legal, sus reglamentos, manuales de operación y procedimientos, y demás normas aplicables; y que tiene por objeto facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras de la República, así como quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías; determinar y recaudar las obligaciones tributarias causadas por efecto de la importación y exportación de mercancías, conforme los sistemas previstos en el código tributario; resolver los

reclamos, recursos, peticiones y consultas de los interesados; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras; y, en general, las atribuciones que le son propias a las Administraciones Aduaneras en la normativa adoptada por el Ecuador en los Convenios Internacionales.

En tal virtud, el Director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador, en el ejercicio de las competencias establecida en los literales a) y r) del artículo 218 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicada el 29 de diciembre de 2010, en el Registro Oficial No. 351, en concordancia Ley de Modernización del Estado y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativa de la Función Ejecutiva, y por no existir disposición legal expresa que prohíba la delegación de atribuciones en materia aduanera, la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador, con la finalidad de optimizar recursos humanos, así como mejorar y optimizar las acciones de control aduanero, y obtener altos estándares de eficiencia y eficacia:

**Resuelve:**

**PRIMERO.-** Ampliar y reformar la delegación contenida en la Resolución 04083, de fecha 30 de diciembre de 2010; suscrita por el Director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador de aquella fecha;

**SEGUNDO.-** Delegar a los funcionarios Técnicos Operadores de la Dirección de Control de Zona Primaria que están asignados a las oficinas de Control de Posorja, las siguientes funciones y atribuciones administrativas y operativas, todas estas dentro del ámbito de su competencia:

Las comprendidas en los literales a) y b) del artículo 218, concordante con lo establecido en el artículo 128, del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, así como concordante con lo dispuesto en el Art. 140 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y lo preceptuado en el Art. 83 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, correspondiente al acto de aforo físico de exportaciones (reexportación de mercancías a zonas francas Zona Especial de Desarrollo Económico ZEDES ) que ingresen, y que se encuentren establecidas en el Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.

Una vez efectuado el acto de aforo físico el Técnico Operador de Control de Zona Primaria asignado a las oficina de Control de Posorja, deberá elaborar un informe detallado del mismo, debiendo incluir fotografías del acto de aforo, y remitir dicho informe y fotos al Técnico Operador asignado al trámite de exportaciones de la Dirección de Despacho (Puerto) de la Dirección Distrital de Guayaquil, quien procederá con el cierre del trámite.

**TERCERO.-** Se mantiene vigente la delegación 4083, emitida el 30 de diciembre de 2010, suscrita por el Econ. Fabian Soriano Idrovo, Director Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en esa época, siempre y cuando no se contraponga a la presente delegación.

**CUARTO.-** El delegatario será el único responsable por las atribuciones que realice en ejercicio de la delegación conferida en el presente documento, de conformidad con la normativa vigente, mismo que se considerará dictado por la autoridad delegante; y, en virtud que la presente corresponde a un tema eminentemente operativo, los actos administrativos que adopte el delegatario en el ejercicio de su delegación, serán coordinados y elaborados, con el personal técnico que cumplen funciones en cada área, quienes poseen vastos conocimientos en dicho campo, sin requerir para aquello la anuencia de un entendido del Derecho, salvo casos puntuales, que por su complejidad ameritan una revisión de índole jurídica.

**QUINTO.-** Para el ejercicio y aplicación de las facultades administrativas y operativas delegadas en el presente instrumento, téngase como aplicables a su vez, todas las disposiciones establecidas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Reglamentos que se dicten para su aplicación, Manuales de Procedimiento, Resoluciones Administrativas emanadas por la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, Instructivos, concordantes con todo ordenamiento jurídico jerárquicamente inferior vigente, Decisiones de la Comunidad Andina y demás normativa que fuera de conocimiento para su aplicación, no requiriendo para efectos de su ejercicio, ninguna otra delegación expresa de la normativa legal vigente, procurando además la utilización efectiva de los sistema informativos.

Publíquese la presente resolución de la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en el Registro Oficial para su difusión obligatoria.

La presente delegación entrará en vigencia a partir de su suscripción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

**Documento firmado electrónicamente.**

Econ. Ricardo Manuel Troya Andrade, Director Distrital de Guayaquil, Subrogante.

Quito, D. M., 01 de octubre de 2014

**DICTAMEN N.º 001-14-DCP-CC**

**CASO N.º 0002-11-CP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 02 de septiembre de 2011, el señor Gonzalo Plazarte, presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Dayuma, solicitó a la Corte Constitucional, para el período de transición, emita

dictamen de constitucionalidad relacionado con la consulta popular en el recinto electoral El Ángel de la Parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana con las comunidades Rumipamba, Valle Hermoso, Ciudad Blanca, Shira Nunca, Progreso Uno, Unidos Venceremos, Flor del Valle, 9 de Octubre, Vencedores del Oriente, Los Reyes, Nueva Esperanza, Unión 2000 y Jesús del Gran Poder, planteando la siguiente pregunta: ¿A qué parroquia desea pertenecer? con dos cuadros que expresen Dayuma e Inés Arango.

Mediante certificación suscrita el 02 de septiembre de 2011, por la secretaria general de la Corte Constitucional, se indica que no se ha presentado otra causa con identidad de objeto y acción.

El 29 de febrero de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Nina Pacari, Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la presente causa y la admitió a trámite.

De conformidad con el sorteo efectuado en el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa a la ex jueza constitucional, Nina Pacari Vega. El 27 de junio de 2012. En ausencia de la jueza constitucional Nina Pacari, el juez alerno Fabián Sancho Lobato, avocó conocimiento de la causa N.º 0002-11-CP.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, de conformidad con la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, el caso signado con el N.º 0002-11-CP, para que actúe como juez ponente.

Mediante memorando N.º 017-CCE-SG-SUS-2012 del 18 de diciembre de 2012, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0002-11-CP al juez ponente.

Con providencia del 25 de febrero de 2013, el juez constitucional ponente, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa.

### **Fundamentos y pretensión**

#### **Detalle de la solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad**

El Gobierno Municipal del cantón Orellana, mediante ordenanza adoptada el 3 de junio 2009, publicada en el Registro Oficial N.º 113 del 21 de enero de 2010, determinó los límites jurisdiccionales de las parroquias rurales constitutivas del cantón Francisco de Orellana, constando entre ellas, las parroquias de Dayuma e Inés Arango.

Mediante de oficio N.º 63-GPRD-2011 del 23 de junio de 2011, el presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Rural de Dayuma ratifica la existencia de la ordenanza municipal antes indicada y manifiesta que la misma ha causado malestar en las comunidades de Rumipamba, Valle Hermoso, Ciudad Blanca, Shira Nunca, Progreso Uno, Unidos Venceremos, Flor del Valle, 9 de Octubre, Vencedores del Oriente, los Reyes, Nueva Esperanza, Unión 2000 y Jesús del Gran Poder.

En el mismo oficio señala que al amparo del artículo 104 incisos 4 y 7, artículo 107 y disposición transitoria decimosexta de la Constitución de la República del Ecuador y según lo dispuesto en el artículo 195 inciso 5 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones del Ecuador Código de la Democracia, solicita que se realice una consulta popular en el recinto El Ángel con las comunidades antes mencionadas, en las que se plantee la siguiente pregunta: ¿A qué parroquia desea pertenecer? con dos cuadros que expresen Dayuma e Inés Arango.

Para respaldar su pedido del expediente se desprende, entre fojas 10 a 21, una lista de firmantes, miembros de la ciudadanía, quienes solicitan al Consejo Electoral, Delegación Provincial de Orellana, al amparo del artículo 195 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones del Ecuador que realice una “consulta popular por el tema de la ordenanza municipal que determina límites entre la parroquia de Dayuma e Inés Arango y afecta a las comunidades de Valle Hermoso, Rumipamba, Ciudad Blanca, El Progreso, Shira Nunca, Los Reyes, Unión 2000, Jesús del Gran Poder, Unidos Venceremos, Nueva Esperanza, 9 de Octubre, Vencedores del Oriente, Nuevos Horizontes y Flor del Valle.

### **Petición concreta**

El señor Gonzalo Plazarte en su calidad de presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado, solicita a la Corte lo siguiente:

“(…) se sirva emitir DICTAMEN PREVIO Y VINCULANTE DE CONSTITUCIONALIDAD, tal como lo requiere el señor Dr. Carlos Eduardo Pérez, Director de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral en el Informe Jurídico de fecha 28 de junio de 2010, constante en el memorando No. 827-DAJ-CNE-2010, en la conclusión b), de este Informe que con los respectivos Anexos en ocho fojas útiles también agregó, respecto a la realización de una CONSULTA POPULAR en el recinto electoral El Ángel, de la Parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, con las comunidades Rumipamba, Valle Hermoso, Ciudad Blanca, Shira Nunca, Progreso Uno, Unidos Venceremos, Flor del Valle, 9 de Octubre, Vencedores del Oriente, Los Reyes, Nueva Esperanza, Unión 2000 y Jesús del Gran Poder, planteando la siguiente pregunta: ‘¿A QUÉ PARROQUIA DESEA PERTENECER?’ con dos cuadros en que exprese Dayuma e Inés Arango”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional tiene competencia para emitir dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad de consultas populares de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 último inciso y 438 numeral 2 de la Constitución de la República.

El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que esta Corte realice un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular, el cual se ejercerá en los mismos términos y condiciones previstos en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del Título III de la Ley en mención. Del mismo modo, el artículo 74 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional dispone que la Corte Constitucional efectúe el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Análisis constitucional

#### Naturaleza jurídica del control previo y vinculante de constitucionalidad de las consultas populares

La Constitución de la República, en sus artículos 104 y 438 numeral 2, ha definido que corresponde a la Corte Constitucional llevar a cabo el control previo y vinculante de constitucionalidad de las consultas populares. De este modo, en todos los casos, cuando se vaya a convocar a una consulta popular, se requerirá pronunciamiento previo y vinculante de la Corte.

Así, conforme lo determinado por la jurisprudencia constitucional emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, en el Ecuador existen varias formas de control constitucional. En primer lugar, se encuentra el tradicional control posterior, mediante el cual se efectúa un examen de constitucionalidad de las normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado. En segundo lugar, se encuentra el control automático, en virtud del cual, la Corte Constitucional puede revisar la constitucionalidad de ciertos actos jurídicos sin que exista petición de parte. Y en tercer lugar, se encuentra el control previo de constitucionalidad, el cual, a diferencia de los otros dos, es un examen que se realiza antes de la existencia jurídica del acto o de la norma y está encaminado a determinar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que se pretende aprobar<sup>1</sup>. Por lo que, como ya se ha mencionado, de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia

de la Corte Constitucional, el control que se efectúa respecto de las consultas populares es previo y de automático, con el fin de garantizar el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, la competencia de quien la convoca, la plena libertad de los electores y la claridad y constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o medidas que se intenta adoptar<sup>2</sup>.

No obstante, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en armonía con lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, la Corte Constitucional efectuará un control formal de las convocatorias a referendo por lo que, este control, “excluye un examen material, dejando a salvo la posibilidad de control abstracto posterior respecto a las disposiciones jurídicas que podrían generarse como resultado de un plebiscito”<sup>3</sup>.

#### Sobre el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria a consulta popular

En el caso objeto del presente dictamen, en virtud del artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte procede a verificar en primer lugar, el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria a consulta popular en el recinto electoral de “El Ángel”.

El artículo 104 de la Constitución, respecto de la participación directa en democracia, dispone que “el organismo electoral convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana”. No obstante, esta disposición constitucional establece varios requisitos. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, la convocatoria a consultas populares puede versar solamente sobre temas de interés para su jurisdicción y debe contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de los integrantes del gobierno autónomo descentralizado. Por su parte, para aquellas convocatorias locales a consulta popular que provengan de la ciudadanía, el petitorio deberá contar con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Una vez analizado el expediente, se observa que el señor Gonzalo Plazarte Maldonado en su calidad de presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Dayuma solicita al Consejo Nacional Electoral la realización de la consulta popular como máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado; sin embargo, en el expediente no consta acta que demuestre que la decisión fue aprobada por las tres cuartas partes de los integrantes del gobierno autónomo. Como ya ha quedado establecido, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados no pueden convocar a consultas populares por sí solos, la decisión debe provenir de al menos tres cuartas partes de

<sup>2</sup> Artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Dictamen N.º 0001-11DCP-CC del 1 de septiembre de 2011, publicado en el Registro Oficial suplemento N.º 537, el 19 de septiembre de 2011.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Dictamen N.º 001-11-DCP-CC del 15 de febrero de 2011.

sus integrantes. Por consiguiente, el presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Dayuma no es competente para solicitar la presente consulta popular.

Por otra parte, del expediente se desprende que el señor Plazarte Maldonado, en su solicitud adjunta, como respaldo, una petición formulada por la ciudadanía y dirigida al Consejo Electoral Delegación Provincial de Orellana, para que se efectúe una consulta popular en el recinto electoral "El Ángel". En dicha solicitud consta únicamente nombres, números de cédula de ciudadanía y firma de los solicitantes; no obstante, de ellas no se puede colegir que pertenezcan a ciudadanos empadronados y residentes del recinto electoral donde se pretende efectuar la consulta popular. Adicionalmente, no se demuestra que el número de firmas recolectado cumpla con el requisito constitucional del artículo 104, el cual exige que las convocatorias a consultas populares provenientes de la ciudadanía cuenten con al menos el diez por ciento del correspondiente registro electoral. En consecuencia, tampoco se ha configurado la figura de iniciativa ciudadana.

Ahora bien, pese a que no ha sido posible determinar la competencia para solicitar la presente consulta popular, de todas maneras esta Corte considera pertinente precisar cuáles son los temas sobre los cuales los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía pueden convocar a consultas populares.

De conformidad con el sexto inciso del artículo 104 de la Constitución de la República: "las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución". Adicionalmente, la disposición transitoria decimosexta de la Constitución, dispone que "para resolver 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". Por lo que, queda claramente determinado que ni los gobiernos autónomos descentralizados ni la ciudadanía pueden convocar a consultas populares cuando se trate de conflictos de límites territoriales y de pertenencia, puesto que dicha facultad le ha sido otorgada únicamente al presidente de la República.

Por otro lado, pese a que podría parecer que existe algún tipo de excepcionalidad respecto a la restricción constante en el artículo 104 de la Constitución, puesto que esta agrega: "salvo lo dispuesto en la Constitución", no es así. Al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su sentencia N.º 0001-11-DCP-CC, determinó lo siguiente:

"luego de una lectura integral del texto constitucional, no se ha identificado regla constitucional alguna que permita a los gobiernos autónomos descentralizados o a la ciudadanía solicitar consultas populares en la materia; por el contrario, conforme a la disposición transitoria décimo sexta de la Constitución de la República se

reafirma la imposibilidad de solicitar una consulta popular respecto a conflictos de límites territoriales y de pertenencia por parte de la ciudadanía u órganos autónomos descentralizados".

Así, en el caso de la presente consulta popular, la pregunta que se pretende poner a votación de la ciudadanía constituye una cuestión que tiene que ver con un conflicto de límites territoriales y de pertenencia, y por ende, no es procedente puesto que existe prohibición expresa en la Constitución de la República.

Por las razones expuestas, la convocatoria a consulta popular solicitada no cumple con los requisitos previstos en el artículo 104 de la Constitución de la República ni en el artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por consiguiente, esta Corte estima innecesario continuar con el control constitucional de la pregunta materia de consulta popular.

### **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 el siguiente:

#### **DICTAMEN**

1. Declarar que la solicitud de consulta popular dentro del recinto electoral El Ángel, solicitada por el señor Gonzalo Plazarte Maldonado, presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Dayuma, contraviene las reglas previstas en el artículo 104 inciso sexto y disposición transitoria decimosexta de la Constitución de la República.

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 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, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñan Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 01 de octubre de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO No. 0002-11-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 martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

**SENTENCIA N.º 004-14-SIN-CC**

**CASO N.º 0012-10-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 7 de abril de 2010, Santiago Efraín León Abad y Mario Santiago Pinto Salazar, en calidades de presidente del directorio y gerente general –representante legal– de la Corporación Aduanera Ecuatoriana en su orden, demandan la inconstitucionalidad del literal **d** del artículo 106 de la Ley Orgánica de Aduanas y de la última frase del artículo 107 de la misma ley que dispone: "... y al representante de los sectores productivos". Ley cuya codificación fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 219 del 26 de noviembre del 2003.

La Corte Constitucional, para el período de transición, a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos reúne todos los requisitos de admisibilidad y por haber sido justificadas las calidades en la que comparecen los legitimados activos, mediante providencia del 01 de diciembre del 2010 a las 08h16, admitió a trámite la acción y dispuso: "(...) 1.- Córrese traslado a los demandados con copia de la demanda y esta providencia, concediéndoles el término de quince días para que presenten los escritos que crean necesarios, defendiendo la constitucionalidad del acto normativo impugnado; 2.- El señor presidente de la Asamblea Nacional en el término de setenta y dos horas, consigne a esta Sala, el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la aprobación y emisión del acto normativo demandado; 3.- Remítase a Secretaría General, el extracto de la demanda, con el fin de que se publique en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional; y 4.- Procédase al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción".

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, el 11 de diciembre del 2012, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 25 de febrero de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso se notifique con el contenido de la misma a las partes procesales.

**De la demanda y sus argumentos**

Santiago Efraín León Abad y Mario Santiago Pinto Salazar, en calidades de presidente del directorio y gerente general –representante legal– de la Corporación Aduanera Ecuatoriana en su orden, deducen acción de inconstitucionalidad, amparados en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el literal **c** del numeral 1 del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Disposiciones acusadas como inconstitucionales**

Los legitimados activos señalan que las disposiciones normativas inconstitucionales por razones de contenido, son las establecidas en la Ley Orgánica de Aduanas:

**Art. 106.- Del Directorio.-** El Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, estará conformado por los siguientes vocales:

- a) El Director del Servicio de Rentas Internas (SRI) o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- b) El Ministro de Economía y Finanzas o su delegado;
- c) El Ministro del ramo, designado para el efecto por el Presidente de la República en función de su competencia, quien podrá actuar por medio de un delegado;

**d) Un vocal designado por las Cámaras de la Producción o su suplente.**

El Directorio de la Corporación elegirá de entre sus miembros al Vicepresidente quien remplazará al Presidente en su ausencia.

El Directorio nombrará un Secretario que deberá ser ecuatoriano, estar en goce de los derechos políticos, que deberá ser doctor en jurisprudencia o abogado, no haber sido condenado en juicios por delitos de acción pública, no haber sido sancionado por alguna infracción o delito de carácter aduanero; y, no encontrarse en mora con las instituciones financieras públicas o que se encuentren, bajo el control del Estado.

El Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana asistirá a las sesiones del Directorio con voz informativa, pero sin voto.

**Art. 107.- Requisitos.-** Para ser miembro del Directorio se requiere ser ecuatoriano; estar en goce de los derechos políticos; tener título universitario afín a las actividades de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE); no haber sido condenado en juicios por delitos

de acción pública; no encontrarse en mora con alguna de las instituciones financieras públicas o bajo el control del Estado; no haber sido sancionado por alguna infracción o delito aduanero y tener experiencia en actividades de comercio exterior o aduaneras.

La calificación de idoneidad será realizada por una compañía de auditoría externa debidamente registrada en el país.

Estos requisitos serán aplicables a los delegados de los ministros de Estado y **al representante de los sectores productivos**.

#### **Argumentos respecto de la incompatibilidad normativa**

Los accionantes consideran que han sido infringidas las disposiciones contenidas en los artículos 232, 261, 225 y 147 de la Constitución de la República.

Manifiestan los accionantes que existe inconstitucionalidad por cuanto la Corporación Aduanera Ecuatoriana es una persona de derecho público que está encargada de la política aduanera y las actividades de comercio exterior, para lo cual la ley le confiere las competencias técnicas y administrativas necesarias. Entonces los sectores productivos y comerciales cuya actividad se relaciona con el comercio exterior de mercancías son sujetos al control y vigilancia por parte de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

Señalan además que existe inconstitucionalidad porque el directorio es un órgano de la Corporación Aduanera Ecuatoriana y uno de sus miembros representa a quienes operan en el tráfico internacional de mercancías, y las Cámaras de la Producción tienen la función de representar a los sectores económicos, industriales y comerciales del país, siendo el objetivo lógico de estas organizaciones la defensa de los intereses propios del sector privado frente al sector público. Resulta correcto y aún deseable, dicen, que los sectores productivos se asocien para conseguir mejores condiciones para su desarrollo por ser fuentes de empleo y crecimiento económico para el país, sin embargo es inconstitucional (artículo 232 CRE) y por ende ilegítimo que un representante de este gremio sea parte de un ente llamado a controlar el comercio exterior del país, es decir, el regulado es a la vez regulador.

Manifiestan que también hay inconstitucionalidad porque las atribuciones del Directorio le permiten controlar y regular a la Corporación Aduanera Ecuatoriana, las atribuciones conferidas al Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana son sumamente amplias y van desde coordinar la política aduanera hasta sancionar a los gerentes: general y distritales. Sumado a esto, cabe hacer una reflexión adicional y es que el numeral 5 del artículo 261 de la Constitución de la República establece que la política aduanera es competencia exclusiva del estado central, por lo que la presencia de un representante del sector privado en un órgano con las atribuciones antes señaladas es inconstitucional.

Establecen que a la luz de los hechos y el derecho claramente expuestos, resulta que aunque el sector privado es minoría en el cuerpo colegiado que dirige el destino de la

CAE, la Constitución de la República prohíbe totalmente su participación en dicho órgano; resulta notoria la inconstitucionalidad, puesto que los sectores privados vendrán a ser controladores y controlados es decir, juez y parte, situación inadmisibles.

En casos similares, el extinto Tribunal Constitucional falló en el sentido de que la presencia de las personas sujetas a control en los órganos controladores da lugar a un evidente conflicto de intereses, así por ejemplo en el caso N.º 0003-2008-TC cuya resolución se encuentra publicada en el Registro Oficial N.º 432 del 24 de septiembre de 2008, dentro de la cual dicho órgano consideró que la presencia de los representantes de los sectores productivos y comerciales en el COMEXI daba lugar a este tipo de conflicto y contravenía el entonces vigente artículo 123 de la Constitución.

Finalmente señalan, que el texto del artículo 107 de la Ley Orgánica de Aduanas que debe ser expulsado es el siguiente: "...y al representante de los sectores productivos", puesto que se refiere a los miembros del Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, dentro de los cuales ya se ha expuesto no cabe la participación de un representante de los sectores productivos por mandato constitucional.

#### **Pretensión**

Por todo lo expuesto, solicitan declarar la inconstitucionalidad por razones de contenido del literal **d** del artículo 106 de la Ley Orgánica de Aduanas y de la última frase del artículo 107 de la misma ley que dispone: "... y al representante de los sectores productivos". Ley cuya codificación fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 219 del 26 de noviembre del 2003.

#### **De la contestación de la demanda**

El entonces presidente de la Asamblea Nacional, arquitecto Fernando Cordero Cueva, mediante escrito presentado el 7 de enero de 2011 a las 09h15, dio contestación a la demanda planteada y en lo principal señaló:

(...) Sobre la demanda, me allano a la misma en razón de que existen varios precedentes jurisprudenciales del ex Tribunal Constitucional y de la ahora Corte Constitucional que han resuelto en sendos fallos la inconstitucionalidad de la integración de representantes privados en organismos del sector público atento a lo dispuesto en el artículo 232 de la Constitución de la República (...)

En efecto, el entonces Tribunal Constitucional y hoy Corte Constitucional ha emitido varios fallos de inconstitucionalidad de normas sobre la integración indebida de representantes de entidades privadas en directorios de organismos públicos, como la Resolución N.º 015-2007-TC que declaró la inconstitucionalidad de los literales d) y e) del Art. 4 de los incisos segundo y tercero del Art. 6 de la Ley Sustitutiva a la Ley de Creación de la Comisión de Tránsito del Guayas, publicada en el Registro Oficial N.º 202 de 1 de junio de 1999; la declaratoria de inconstitucionalidad de los literales e), f) e inciso último del artículo 353. Dado por

Resolución N°. 4 del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento del R.O. 441 de 7 de octubre de 2008. Así como la sentencia N°. 001-2009-SIN-CC sobre la conformación del CONAZOFRA en la Ley de Zonas Francas, siendo por lo tanto precedentes jurisprudenciales de inmediato cumplimiento, conforme lo determina el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; (...) por lo que no existiendo fundamentos constitucionales como en los anteriores casos, me allano a la demanda planteada.

El secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, Alexis Mera Giler, mediante escrito presentado el 12 de enero de 2011 a las 16h40, dio contestación a la demanda planteada y en lo principal manifestó que:

(...) Los demandantes señalan acertadamente que la presencia de un delegado de las Cámaras de la Producción en el Directorio de la CAE era contrario al artículo 232 de la Constitución, pues las Cámaras de la Producción, sin duda alguna, representan a los sectores que operan en el tránsito internacional de mercancías y por lo tanto, de conformidad con la indicada norma constitucional al ser controlados, no podían estar en el órgano controlador.

No obstante, dice que más allá de lo correcto del argumento de la demanda, esta perdió vigencia al haberse derogado la Ley Orgánica de Aduanas y por ende, al haberse derogado las normas impugnadas (...)

Manifiesta además que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre de 2010, es el que pasó a regular lo relativo a los servicios aduaneros en el Ecuador.

Por tanto, las normas impugnadas por los demandantes han sido expresamente derogadas y en consecuencia, la demanda perdió también vigencia.

El director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, Marcos Arteaga Valenzuela, mediante escrito presentado el 08 de marzo de 2014 a las 08h00, dio contestación a la demanda planteada y en lo principal señaló:

(...) La presente demanda de inconstitucionalidad fue presentada ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 7 de abril de 2010 a las 8h38, cuando se encontraba en plena vigencia la Ley Orgánica de Aduanas, este cuerpo normativo fue derogado expresamente por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre de 2010 (...)

Al haberse derogado la Ley Orgánica de Aduanas y en consecuencia, no estar vigente en nuestro ordenamiento jurídico, la presente demanda carece de objeto para que la Corte Constitucional expida una sentencia de fondo.

Por lo expuesto, la Procuraduría General del Estado solicita al Pleno de la Corte Constitucional se archive el proceso (...)

#### **Sobre otros intervinientes**

Publicado el extracto de la demanda de inconstitucionalidad en el Registro Oficial N.º 361, el 12 de enero de 2011, a fin de que dentro del término de 15 días la ciudadanía coadyuve a la demanda o defienda las normas impugnadas, habiendo fenecido el término concedido, no ha comparecido ciudadano alguno a pronunciarse sobre el tema.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 74 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Análisis constitucional del caso**

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el ecuatoriano, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución de la República, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional en aras precisamente de realizar un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos expedidos por órganos y autoridades públicas que tengan el carácter general, para lo cual se interpondrá esta acción ante la Corte Constitucional.

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

En los estados de derecho más consolidados, la garantía del orden jurídico la cumple una Corte que tiene como función primordial, garantizar el principio de la supremacía de la Constitución; es así que la Corte Constitucional deviene como consecuencia lógica de la evolución histórica del control constitucional en el Ecuador.

La acción de inconstitucionalidad en su naturaleza, es pública y participativa, pues se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. La interposición de la acción tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad *per se* da lugar a

un análisis jurídico constitucional autónomo e independiente, en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que la sentencia se pronuncie sobre el fondo de todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá cobijar normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas otras que se declaren inconstitucionales.

La Constitución de la República postula su pleno valor normativo al establecer que es la Norma Suprema (norma de normas) que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan más derechos favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma<sup>1</sup>; que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales<sup>2</sup> que los derechos y garantías constitucionales consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata<sup>3</sup>; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad, y que en caso de duda se interpretará en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos<sup>4</sup>.

#### **La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional**

El alcance de la acción pública de inconstitucionalidad se hace extensivo 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 a las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales. 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 el 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>5</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 constitucional no está direccionada hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se 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, se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto *erga omnes* o general respecto a esas disposiciones normativas.

#### **Sobre el carácter de la norma impugnada y su constitucionalidad**

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de las normas impugnadas que son las siguientes:

Literal **d** del artículo 106 de la Ley Orgánica de Aduanas y la última frase del artículo 107 de la misma ley que dispone: "... y al representante de los sectores productivos". Ley cuya codificación fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 219 del 26 de noviembre del 2003.

#### **Determinación del problema jurídico**

El accionante presenta una demanda de inconstitucionalidad con fundamento en lo señalado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República. De conformidad con la disposición citada, corresponde a la Corte Constitucional lo siguiente:

Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado<sup>6</sup>.

En virtud de tal disposición, tomando en cuenta los argumentos presentados por las partes, así como el estado de las normas impugnadas en tanto a su vigencia, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

#### **¿Opera el control constitucional respecto de disposiciones legales acusadas como inconstitucionales, cuando estas han sido derogadas?**

Una vez efectuado el análisis correspondiente del acto normativo impugnado, se observa que la Ley Orgánica de Aduanas fue expedida en el año 1994, publicada en el Registro Oficial N.º 396 del 10 de marzo de 1994, derogada por la Ley 99 publicada en el Registro Oficial N.º 359 del 13 de julio de 1998, codificada en el año 2003, esta a su vez derogada por el Código de la Producción Comercio e Inversiones, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre de 2010, que en la parte final señala:

<sup>1</sup> Ver Art. 424 CRE.

<sup>2</sup> Ver Art. 425 CRE

<sup>3</sup> Ver Art. 426 CRE

<sup>4</sup> Ver Art. 427 CRE

<sup>5</sup> Cf. Artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, Segundo Suplemento del R.O No. 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 436, número 2.

**DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

Salvo lo establecido en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, queda derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, se derogan expresamente las siguientes normas:

- a. La Codificación No. 2006-004 a la Ley de Fomento Industrial, publicada en el Registro Oficial No. 269 de 12 de mayo de 2006
- b. La Ley de Fomento de la Pequeña Industria, contenida en el Decreto Supremo No. 921 publicado en el Registro Oficial No. 372 de 20 de agosto de 1973;
- c. La Ley de Fomento Tributario y Crediticio a favor de las Industrias que se implanten en la Provincia de Esmeraldas, publicada en el Registro Oficial No. 130 de 14 de agosto de 1997;
- d. La Ley No. 35 de Desarrollo Agroindustrial y Turístico de la Provincia de Manabí publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 194 de 14 de noviembre de 1997;
- e. La Ley No. 45 de Fomento Industrial para la Provincia de Bolívar, publicada en el Registro Oficial No. 218 de 18 de diciembre de 1997;
- f. La Ley No. 48 de Fomento a la Industria y Agroindustria para la Provincia de Imbabura publicada en el Registro Oficial No.-223 de 26 de diciembre de 1997;
- g. La Ley No 51 para el Fomento de la Producción de Bienes y Desarrollo del Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 227 de 2 de enero de 1998;
- h. La Ley No. 65, de Fomento para el Desarrollo Industrial, Artesanal y Turístico de la Provincia del Cañar, publicada en el Registro Oficial No. 269 de 5 de marzo de 1998;
- i. La Ley No. 136, para Fomentar la Producción y Evitar el Exodo Poblacional de la Provincia de Loja publicado en el Registro Oficial No. 1 de 12 de agosto de 1996;
- j. La Ley No. 46, de Promoción y Garantía de Inversiones, publicada en el Registro Oficial No. 219 de 19 de diciembre de 1997;
- k. La Ley de Comercio Exterior e Inversiones, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 82 de 9 de junio de 1997;
- l. El artículo 7 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario publicada en el Registro Oficial No. 792 de 15 de marzo de 1979
- m. El artículo 15 de la Ley de Desarrollo Agrario, publicada como Codificación No. 2004-02

publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 315 de 16 de abril de 2004;

- n. Ley de Zonas Francas, publicada como Codificación No. 4, publicada en Registro Oficial No. 562 de 11 de Abril del 2005;
- o. El capítulo segundo de la Ley No. 90 de Régimen de Maquila y Contratación Laboral a Tiempo parcial, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 493 de 3 de agosto de 1990 (ver...). En lo que sea pertinente la normativa que por esta disposición se deroga podrá ser incorporada en el reglamento a la materia aduanera, en el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo considerando las particularidades del sistema de maquila que se mantienen vigentes en la Ley antes mencionada;
- p. Se derogan los artículos 3 y 5 de la Ley de Desarrollo del Puerto de Manta, así como el artículo innumerado a continuación del artículo 3, introducido por la Ley número 28 publicada en el Registro oficial 231 del 12 de diciembre de 2003. Se deroga también el segundo inciso del artículo 1 de la Ley Interpretativa número 2006-51, publicada en el Registro Oficial número 344 del 29 de agosto de 2006;
- q. **La Ley Orgánica de Aduanas;** y,
- r. La Ley de Parques Industriales, publicada en el Registro Oficial 137 del 1 de noviembre de 2005 y sus reformas.

Las disposiciones de este Código y sus derogatorias entrarán en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

De las disposiciones citadas se desprende que los enunciados que los accionantes acusaron como inconstitucionales, fueron eliminados o sustituidos por nuevas regulaciones, con fecha posterior a la interposición de la demanda. En este caso, nos hallamos frente a una norma derogada que contenía las disposiciones normativas acusadas como inconstitucionales, las que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por parte del propio legislador con anterioridad al pronunciamiento de la Corte.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla el supuesto en el que se enmarca el presente caso. El artículo 76 numeral 8 de la Ley establece que: "Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad"<sup>7</sup>. El escenario presentado por la ley de la materia es abordado por la teoría de la norma jurídica bajo la denominación de ultractividad. Sobre este punto, Rafael Hernández Marín presenta la definición en dos supuestos plenamente delimitados, aunque la mayoría de las veces, concurrentes:

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76, número 8.

La ultractividad (o ultraactividad) consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su [intervalo de validez].

(...) [U]n enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su [intervalo de validez], bien en su suposición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultractivos.

Dicho de otro modo: son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del [intervalo de subsunción] es posterior al final del [intervalo de validez], o en los que el [intervalo de subsunción] se prolonga más allá del final del [intervalo de validez]; son enunciados con efectos ultractivos aquellos en los que el [tiempo de efecto] es posterior al final del [intervalo de validez]<sup>8</sup>.

Siguiendo al autor, la ultractividad de los efectos de determinada norma está definida por la posibilidad que dicha norma logre que su consecuencia sea aplicada más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, con independencia de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria. Así, si el efecto ultractivo de una norma lesiona lo dispuesto en la Constitución de la República, se abre la posibilidad que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aun que su período de validez formal ya haya terminado.

En el presente caso, no se verifica que las normas derogadas puedan tener efecto alguno más allá de la fecha en la que fueron eliminadas o sustituidas. Por consiguiente, esta Corte advierte que no existe materia respecto de la cual se deba pronunciar, por lo que corresponde negar y disponer el archivo de la causa.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la acción de inconstitucionalidad planteada.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco

votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 24 de septiembre de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0012-10-IN

**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.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

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

#### SENTENCIA N.º 005-14-SAN-CC

#### CASO N.º 0020-11-AN

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

Los señores Luis Bolívar Edmundo Beltrán Puente y Sonny Germania Valenzuela Romo, por sus propios derechos, amparados en lo establecido por los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, proponen la presente acción por incumplimiento en contra de la Dirección Provincial de Educación de Pichincha, asumida actualmente por la Dirección Distrital de Educación, conforme lo dispuso por el Acuerdo Ministerial N.º 15 del 03 de febrero de 2014<sup>1</sup>.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 28 de marzo de 2011, certificó que la causa tiene relación con los casos N.º 0013-10-AN, 0014-10-AN, 0041-09-AN y 0049-10-AN, que al momento de ingresada la demanda se encontraban en trámite y 0002-10-AN, 0064-10-AN, 0040-09-AN y 0049-09-AN que se encontraban resueltos.

---

<sup>8</sup> Citado en sentencia de la Corte Constitucional 001-13-SIN-CC, caso N.º 0037-10-IN.- Rafael Hernández Marín, *Introducción a la Teoría de la Norma Jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 537. El autor utiliza los siguientes acrónimos, que han sido reemplazados en la cita: IS, por *intervalo de subsunción*, referido al período de tiempo en el que se puede aplicar la suposición de una norma jurídica a determinado hecho; IV, por *intervalo de validez*, correspondiente al tiempo en que una norma pertenece a determinado ordenamiento jurídico; y TE, por *tiempo de efecto*, que remite al tiempo en el que determinada norma prevé que se den sus efectos.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Educación, Acuerdo Ministerial N.º 0015-14 de 03 de febrero de 2014.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Alfonso Luz Yúnes, en atención a las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, avocó conocimiento de la presente causa y sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión del actor, admitió a trámite la causa N.º 0020-11-AN y se dispuso su acumulación al caso N.º 0013-10-AN.

El 9 de junio de 2010 a las 11h50, el ex juez constitucional Hernando Morales Vinuesa, avocó conocimiento de la causa N.º 0013-10-AN y sus acumulados.

Conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador. En tal virtud, el Pleno del Organismo el 11 de diciembre de 2012, procedió a un nuevo sorteo de la causa 0013-10-AN y acumuladas. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió los expedientes al juez constitucional sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán.

Mediante oficio N.º CC-DAR-90-2013 de 12 de junio del 2013, dirigido al juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, pone en conocimiento del Pleno del Organismo que la causa N.º 0020-11-AN no se relaciona con el caso N.º 0013-10-AN y acumulados, en virtud de que si bien, todos ellos se refieren al incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, la causa N.º 0020-11-AN no reclama el incumplimiento de la Resolución N.º 231 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, situación que sirvió de base para la procedencia de dicha acumulación.

En sesión extraordinaria del 27 de junio de 2013, el Pleno del Organismo conoció el oficio CC-DAR-90-2013, suscrito por el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, respecto de la desacumulación del caso N.º 0020-11-AN, ante lo cual el Pleno resolvió realizar un nuevo sorteo de la causa, recayendo su sustanciación en la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la misma el 22 de julio del 2014.

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

Dentro de la demanda los accionantes solicitan el cumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008.

**Al respecto, el artículo 8 de dicho Mandato N.º 2 establece:**

(...) **Liquidaciones e indemnizaciones.**- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del

perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso (...).

#### **Argumentos de la accionante**

Los accionantes Luis Bolívar Edmundo Beltrán Puente y Sonny Germania Valenzuela Romo expresan en su demanda que por más de 27 años prestaron sus servicios como médico y odontóloga, respectivamente, en varios colegios del Ministerio de Educación, en calidad de servidores públicos N.º 5 de la Dirección Provincial de Educación de Pichincha de conformidad con sus últimos nombramientos.

Manifiestan que el 15 de octubre de 2010, firmaron su renuncia ante la Dirección Provincial de Educación con el propósito de acogerse a la jubilación voluntaria, aclaran que el documento en el que consta la renuncia tenía fecha 05 de octubre de 2010. Los accionantes a modo enunciativo exponen que el 06 de octubre de 2010 en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 294, se publicó la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuyo artículo 129 se fijaban nuevos montos del beneficio por jubilación.

Los accionantes ponen en conocimiento de la Corte que sus renuncias fueron aceptadas y recibieron, en carácter de estímulo a la jubilación voluntaria, la suma de 15.360,00 USD y 15,000 USD, respectivamente.

Interpretan que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 fija un monto de indemnización a causa de retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los servidores públicos del sector público, será de hasta siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Del mismo modo señalan que el Mandato Constituyente es una norma jurídica jerárquicamente superior a cualquier otra norma del ordenamiento jurídico nacional, por lo que su cumplimiento es obligatorio.

Ante dicha situación, los accionantes sostienen que realizaron un requerimiento a la Directora Provincial de Educación de Pichincha para la reliquidación de los valores recibidos a fin de que los montos sean calculados en base al Mandato N.º 2, solicitud que fue negada el 17 de febrero de 2011.

#### **Pretensión concreta**

Los accionantes solicitan que se ordene el cumplimiento inmediato del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 a la Dirección Provincial de Educación de Pichincha, con el fin de que se proceda a la reliquidación de la bonificación por retiro voluntario.

### **Reclamo previo**

Consta a fojas doce y dieciséis del expediente, los oficios de 13 de enero del 2013 suscritos por el doctor Luis Bolívar Edmundo Beltrán Puente y la odontóloga Sonny Germania Valenzuela Romo, mediante los cuales los legitimados activos solicitaron a la Directora Provincial de Educación de Pichincha, Norma Alvear Haro, se de inmediato cumplimiento a la obligación de hacer constante en el Mandato Constituyente N.º 2, en el sentido de que se proceda a la reliquidación de la bonificación por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, entregada a los accionantes por dicha Dirección Provincial.

### **Contestación a la demanda**

#### **Argumentos del legitimado pasivo**

De conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el 31 de julio de 2014, desde las 15h00 hasta las 15h20 se celebró, en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional, la audiencia pública convocada mediante providencia del 29 de julio de 2014, en la cual comparecieron el doctor Vinicio Romero en representación del Ministerio de Educación y el doctor Adrián Andrade Lara en representación de la Dirección Provincial de Educación, legitimado pasivo en la causa, y la abogada María Cecilia Delgado en representación del procurador general del Estado, como tercero interesado en el proceso.

En la audiencia pública convocada para el efecto, la parte demandada presentó su contestación de la demanda, misma que fue completada mediante el escrito del 07 de agosto de 2014, presentado por el señor Augusto Xavier Espinosa Andrade, en su calidad de ministro de Educación. Tanto en la audiencia como en el escrito presentado por el ministro de Educación se esgrimieron los siguientes argumentos.

El representante de la Dirección Provincial de Educación en primer lugar, manifestó que la acción por incumplimiento tiene lugar para exigir el cumplimiento de normas que tengan una obligación clara y expresa. Se sostiene que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, es una norma que brinda parámetros generales y establece un máximo mandatorio, el mismo que tiene relación directa con la disponibilidad presupuestaria de la Institución Pública y los planes presupuestarios de la entidad.

Se informa que los accionantes presentaron sus renuncias el 05 de octubre de 2010 y dichas renuncias fueron aceptadas, considerando que los accionantes se habían acogido al plan de retiro voluntario, razón por la cual en dicha fecha se hicieron los respectivos cálculos para su indemnización.

Alega que se realizaron las respectivas transferencias de pago por el monto indicado por los accionantes en su demanda, es decir alrededor de 15.000 USD, por cada uno. Se aclara que el Ministerio de Educación estableció la cantidad de remuneraciones básicas a recibir considerando las posibilidades presupuestarias del Ministerio, sin superar el tope establecido por el Mandato Constituyente N.º 2.

Para demostrar la inexistencia de una obligación de pago de una cifra específica en concepto de indemnizaciones por retiro voluntario, se hace referencia a la jurisprudencia de la Corte en la que ha analizado el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2. En particular a la sentencia N.º 003-14-SAN-CC en la que se aclara que el artículo 8 tiene el carácter de una disposición general que conlleva una obligación de hacer en la verificación de un monto límite pero no un monto fijo. Por lo que al no contener la obligación del pago de un monto fijo no existe obligación alguna que se encuentre incumplida.

Por otro lado, el representante del Ministerio de Educación hace referencia a los requisitos formales para la procedencia de este tipo de acciones, dentro de los cuales se exige la inexistencia de otro mecanismo idóneo para el reclamo que se realiza; lo cual, a decir del representante del Ministerio no se cumple en la presente causa pues estamos ante un pedido de reliquidación de valores, mismo que debe ser conocido por las vías ordinarias previstas por el ordenamiento jurídico.

#### **Pretensión concreta**

Se solicita que se deseche la demanda puesto que la acción constitucional planteada no corresponde con las pretensiones de los demandantes, existiendo para estos fines vías ordinarias.

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

Durante la audiencia, la abogada María Cecilia Delgado en representación del procurador general del Estado, como tercero interesado en el proceso, expresó que en la presente acción existe una interpretación errónea, por parte de los accionantes, respecto a la obligación que contiene la norma que se estima incumplida, toda vez que la Corte ha determinado claramente en su jurisprudencia que la obligación contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 es la de verificar un monto límite a pagar cuando un servidor se separa del servicio público.

Además, señala que una pretensión basada en una reliquidación, que es lo que persiguen los accionantes, escapa de la competencia de la Corte Constitucional, existiendo vías idóneas para estos fines. Por tal razón se considera que la pretensión es improcedente y se solicita el rechazo de la demanda.

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

### **Competencia de la Corte**

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

### Naturaleza de la acción por incumplimiento

La acción por incumplimiento constituye una garantía jurisdiccional cuyo objeto se encuentra previsto en el artículo 93 de la Constitución de la República de acuerdo con el cual deberá “garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo incumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible (...)”.

Por su parte, el artículo 436 numeral 5 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la facultad para:

Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

El fundamento de esta acción radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante la presencia de omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas. La acción por incumplimiento constituye un mecanismo que permite la vigencia del sistema jurídico, cuya consecuencia es la garantía de la seguridad jurídica en tanto determinados incumplimientos no pueden ser superados por vía de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales ni en la vía ordinaria.

### Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional desarrollará su argumentación a partir del siguiente análisis:

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

### Resolución del problema jurídico

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

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

Conforme lo dispone el artículo 2 del Mandato Constituyente N.º 1, la Asamblea Constituyente “(...) ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes (...) y las demás decisiones que adopte en

uso de sus atribuciones”, por lo que se concibe a los mandatos constituyentes como instrumentos normativos de excepción, exclusivos del poder constituyente, orientados a dotar de efectividad la aplicación del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Dichos Mandatos han sido dotados del carácter de ley orgánica, considerando su procedimiento de reforma<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional, de modo general, en relación al contenido y alcance del Mandato Constituyente N.º 2, ha determinado que tiene como objetivo la erradicación de los privilegios remunerativos y salariales, para eliminar las distorsiones existentes en las remuneraciones diferenciadas que se pagaban en algunas entidades públicas. Teniendo presente que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, habían fijado remuneraciones mensuales y salarios que vulneraban el principio de igualdad.<sup>3</sup>

La Corte Constitucional, para el período de transición, en relación con el artículo 8 del Mandato N.º 2 ha manifestado que:

Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente No. 2, y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez característica de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular, cuyo receptor es una persona individual y concreta<sup>4</sup>.

Una vez que se ha dilucidado el carácter de la norma cuyo incumplimiento se analiza es preciso determinar en primer lugar, cuál es la obligación contenida en la norma, si en efecto esta es una obligación de hacer o no, clara, expresa y exigible y si esta ha sido incumplida o no. En cuanto a cuál es la obligación contenida en la norma, la Corte ha señalado que la obligación del artículo 8 del Mandato N.º 2 es la verificación del “monto máximo de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 009-10-SIN-CC de 09 de septiembre del 2010, pág. 35. Mandato Constituyente N.º 23 establece: “Los Mandatos expedidos por la Asamblea Constituyente están en plena vigencia. Para su reforma se adoptará el procedimiento previsto en la Constitución de la República del Ecuador para las leyes orgánicas”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SAN-CC, causa N.º 0013-10-AN y Acum., de 21 de mayo del 2014, págs. 39 y ss.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia 001-10-SAN-CC, causa 0040-09-AN de 13 de abril de 2010.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Lo antes mencionado permite que se concluya que la norma contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 conlleva una obligación de hacer clara, expresa y exigible, dirigida a la institución pública, que tiene como objeto respetar hasta un monto límite en las indemnizaciones que se entregan a los funcionarios; más no establecer un monto fijo a ser cancelado al momento de calcular las indemnizaciones<sup>6</sup>. El carácter de monto límite, permite concluir la posibilidad de que sean recibidas cantidades menores a dicho tope, pero nunca mayores a él<sup>7</sup>.

En el caso de análisis, los accionantes hacen una solicitud de reliquidación de las indemnizaciones recibidas, interpretando que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 brinda una fórmula de cálculo para dicha indemnización, cuando en realidad, la Corte ha sido reiterativa en explicar que la obligación que comprende dicho artículo es que las instituciones públicas respeten los límites impuestos por el Mandato en el cálculo de las indemnizaciones. En tal sentido, el legitimado pasivo en su contestación aclara que el Ministerio de Educación estableció la cantidad de remuneraciones básicas a recibir considerando las posibilidades presupuestarias del Ministerio, sin superar el tope establecido por el Mandato Constituyente N.º 2. Tales circunstancias hacen evidente que la pretensión de los accionantes no tiene relación con la verdadera obligación contenida en la norma.

La Corte Constitucional, para el período de transición y esta Corte Constitucional, en casos en los que se ha reclamado el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, han dejado sentado a través de varios fallos que:

Sentencia N.º 001-10-SAN-CC, relativa a la causa N.º 0040-09-AN del 13 de abril de 2010:

(...) en el caso *sub judice*, la pretensión de la accionante no tiene asidero en el objeto que tiene la acción de incumplimiento, es decir, de garantizar la aplicación de las normas de **carácter general**. Su reclamación resulta ser eminentemente subjetiva, con una representación de singularidad (...) En lo relativo a los requisitos de procedibilidad, si bien el Mandato Constituyente N.º 2, en su artículo 8, cuyo cumplimiento se reclama, contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, esta se refleja en la entrega de una indemnización por supresión de puestos hasta un monto máximo, lo cual ha sido cumplido para con la accionante (...) Con relación a la comprobación de que si la norma de carácter general –Mandato Constituyente N.º 2, artículo 8–, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no es ejecutable por las vías judiciales ordinarias, cabe indicar que en el supuesto de haberse incurrido en el incumplimiento a las pretensiones de la accionante, esta pretensión debió ser reclamada por la vía ordinaria, que sí la prevé el ordenamiento jurídico ecuatoriano (...). Con estas y otras consideraciones la Corte decidió “(...) negar la acción por incumplimiento planteada por la accionante.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SAN-CC, causa N.º 0050-11-AN, de 07 de junio de 2013, pág. 7.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n N.º 003-14-SAN-CC, causa N.º 0013-10-AN y Acum., de 21 de mayo de 2014, pág. 50.

Sentencia N.º 004-10-SAN-CC, relativa a la causa N.º 0069-09-AN del 09 de diciembre de 2010:

(...) El Mandato estableció límites máximos de ingresos mensuales para determinados funcionarios, así como valores máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones (...) por lo que se concluye la posibilidad de percibir cantidades menores y nunca mayores a las previstas (...) Es necesario tomar en cuenta que el Mandato N.º 4 dispone que el Mandato Constituyente N.º 2 no altera las normas ya existentes para el cálculo de liquidaciones e indemnizaciones, excepto aquellas que excedan los montos máximos fijados en el artículo 8 de referido mandato (...) La Corte concluye que al haber entregado el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social valores previstos en el contrato colectivo de trabajo por concepto de incentivo por jubilación, no existe incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2 (...)” En mérito de lo expuesto la Corte decidió “negar la acción por incumplimiento planteada por la accionante (...).

Sentencia N.º 007-13-SAN-CC, relativa a la causa N.º 0046-11-AN del 07 de agosto de 2013:

(...) en atención a la naturaleza de la acción por incumplimiento la Corte Constitucional no puede, a través de esta acción, interpretar la norma y determinar que la autoridad pública ha obrado o no en armonía con lo ordenado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, porque tal hecho no responde a la naturaleza de la acción y porque, como ya ha quedado establecido, en la norma no existe una obligación clara, expresa y exigible de pagar un monto determinado (...). En tal sentido la Corte resuelve “(...) negar la acción por incumplimiento planteada.

Sentencia N.º 003-14-SAN-CC, relativa a las causas N.º 0013-10-AN y acumuladas del 21 de mayo de 2014:

(...) De acuerdo a lo señalado, se verifica que en función de sus propias aseveraciones, a los accionantes se les canceló los valores que por jubilación debían recibir, por lo que en el contexto del caso “*in examine*”, lo que se pretende es que a través de la acción por incumplimiento, se ordene una nueva liquidación de haberes, pretensión que no se refiere a la naturaleza de dicha acción, particular que puede verificarse por las vías judiciales ordinarias (...). En tal sentido la Corte resolvió “(...) negar la acción por incumplimiento planteada por los accionantes.

Vemos entonces como la Corte a través de sus fallos deja en claro que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible la cual consiste en la entrega de una indemnización por supresión de puestos hasta un monto máximo; que el Mandato Constituyente N.º 2 no altera las normas ya existentes para el cálculo de liquidaciones e indemnizaciones, excepto aquellas que excedan los montos máximos fijados en el artículo 8 de referido Mandato y que si lo que se pretende a través de esta acción es que se ordene una nueva liquidación de haberes, dicha pretensión

que no responde a la naturaleza de la acción por incumplimiento, toda vez que dicho particular puede verificarse por las vías judiciales ordinarias.

En mérito de lo expuesto, habiendo analizado las particularidades del caso concreto en el que se solicita expresamente una reliquidación de valores y tomando en consideración los criterios ya expresados por la Corte en la materia, se concluye que no existe incumplimiento de la norma contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán, y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 24 de septiembre del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0020-11-AN

**RAZON.-** 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.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

#### SENTENCIA N.º 005-14-SIN-CC

#### CASO N.º 0006-12-IN

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 16 de enero del 2012, el ciudadano Christian Segundo Guarnizo Saavedra, por sus propios derechos, presentó ante la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional y contra el artículo 236 del Reglamento de Régimen Interno de la Escuela Superior de Policía "General Alberto Enríquez Gallo".

La Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos reúne todos los requisitos de admisibilidad, mediante auto del 27 de septiembre del 2012 a las 13h56, admitió a trámite la acción y dispuso: "a) Se corre traslado con la demanda al Presidente de la Asamblea Nacional, al Presidente Constitucional de la República del Ecuador; al Consejo de Generales de la Policía Nacional, al Comandante General de la Policía Nacional y al Procurador General del Estado concediéndoles el término de quince días para que intervenga de considerarlo necesario, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; b) El Secretario de la Asamblea Nacional y el Comandante General de la Policía Nacional remitan los expedientes con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas; c) Póngase en conocimiento del público la existencia de esta acción pública de inconstitucionalidad n.º. 0006-12-IN, para cuyo efecto la Secretaría de la Corte Constitucional debe realizar un resumen completo y fidedigno de la demanda, la misma que deberá ser publicada en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional; d) Tómesese en cuenta la casilla constitucional señalada para sus notificaciones; y, e) Procédase al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción".

El Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, procedió al resorteo de causas, correspondiendo a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, la sustanciación del presente proceso, conforme consta en el memorando N.º 0019-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012 de la Secretaría General de esta Corte.

La jueza ponente, mediante providencia del 06 de junio del 2012 a las 15h25, avocó conocimiento de la acción de inconstitucionalidad de actos normativos N.º 0006-12-IN.

### De la demanda y sus argumentos

Christian Segundo Guarnizo Saavedra, por sus propios derechos, presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional y contra el artículo 236 del Reglamento de Régimen Interno de la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo”, amparado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República.

### Disposiciones constitucionales que se consideran violadas

El legitimado activo señala que el artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, así como el artículo 236 del Reglamento de Régimen Interno de la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo”, son incompatibles a las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 11 numerales 2 y 4; 26; 27; 39 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

### Argumentos del legitimado activo

El accionante manifiesta en su demanda que la Constitución de la República establece en su artículo 11 numeral 2 que ninguna persona puede ser objeto de discriminación de ninguna clase y que en tal sentido, el resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano debe guardar absoluta concordancia con este principio. Menciona el accionante que toda persona es libre de tomar decisiones responsablemente siempre y cuando estas no afecten los derechos de los demás y que como consecuencia de aquello, nos encontramos en un escenario de ejercicio efectivo de los derechos a la libertad en un Estado constitucional de derechos y justicia. Por ende, las normas impugnadas que prohíben la reincorporación a las filas policiales una vez dada la baja, son contrarias a la Constitución. Así, cita como ejemplo el hecho de que un estudiante universitario decida cambiarse a otra carrera o simplemente dejar de estudiar por distintos motivos, sean de salud, capacidad económica, asuntos familiares, entre otros, pudiendo retomarlos.

En tal sentido, al completar y aclarar su demanda, el legitimado activo expone:

Este (sic) caso en particular, las normas señaladas como inconstitucionales, a simple vista nos establecen una situación coherente, ya que el hecho de haber sido dado de baja de las filas policiales, al común de la gente le parecería ser una sanción adecuada a aquel individuo que desobedeciendo sus obligaciones, simplemente fue expulsado de la institución policial.

Lo que no se tiene en cuenta es que ese acto administrativo de ‘dar de baja’ a un miembro policial, no es solamente consecuencia de una sanción, sino que por el contrario abarca otros presupuestos que son completamente distintos al actuar indisciplinado de la persona.

Como me referí en líneas anteriores, exponiendo el ejemplo del joven universitario que dejó de estudiar la carrera que eligió, que ocurriría si un estudiante de la Escuela Superior de Policía, solicita su baja por asuntos de salud, problemas personales/familiares o capacidad

económica, puede quedar marcado de por vida para no poder regresar a estudiar la carrera que le gusta, es decir, puede ser discriminado y no acceder a su derecho a estudiar y hacer efectiva la decisión adoptada en ejercicio de su derecho a la libertad para elegir sus estudios y su futuro.

### Pretensión

Solicita que por contrariar el texto constitucional, se expulse del ordenamiento las normas que ha acusado como inconstitucionales.

### Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

Artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional:

El alta y llamamiento al servicio activo en la Policía Nacional se realizará por una sola vez. Prohíbanse las reincorporaciones y no se podrá dejar sin efecto las bajas resueltas por autoridad competente.

Artículo 236 del Reglamento de Régimen Interno de la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enríquez Gallo:

Los cadetes que hayan sido dados de baja por cualesquiera de las causas señaladas en este Reglamento y separados del plantel, no podrán ser admitidos nuevamente por ningún concepto, de acuerdo con el artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.

### De las contestaciones a la demanda

#### Procuraduría General del Estado

En virtud de esta demanda, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, manifestó en lo principal que: “La formación policial, al igual que la militar, por su naturaleza requieren de aptitudes, condiciones y aditamentos disciplinarios especiales, distintos y de un nivel más exigente que los del campo civil. Por ello, la propia Constitución, en su artículo 188, al referirse a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en la parte pertinente dispone: ‘(...) Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento (...)’. Esto corrobora entonces el criterio de singular especialidad y exigencia que caracteriza el proceso formativo de los miembros de las instituciones jerarquizadas”.

Alega que el artículo 163 de la Constitución, entre otros aspectos, establece que la Policía Nacional es una institución técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, siendo que por ello el artículo 2 de la Ley de Personal de la Policía Nacional prevé que para ser miembro de dicha institución se requiere haber cumplido con los requisitos exigidos por las leyes y reglamentos institucionales; los artículos 85, 86 y 87 de la referida Ley de Personal establecen el tiempo de permanencia entre grado y grado, la obligación institucional de disponer la iniciación oportuna de los cursos de ascenso y la imposibilidad de repetirlos en caso de reprobación y el

artículo 2 del Reglamento General a la Ley de Personal de la Policía Nacional dispone que la carrera policial se inicia con el llamamiento al servicio y termina con la baja de la Institución.

Manifiesta que: “La parte medular del análisis en el tema, radica en que, tanto los reglamentos de admisión o reclutamiento de personal, establecen condiciones de salud óptimas (incluso estatura mínima) y requisitos de edad máxima para empezar y avanzar progresivamente en la carrera policial, entre grado y grado”, indicando que la tesis del accionante en el sentido de que las normas impugnadas son inconstitucionales es equívoca, por cuanto en la carrera policial, un estudiante no puede permitirse suspender su preparación por motivos de salud, falta de capacidad económica o problemas familiares, para luego retomar la carrera, como pretende el actor, pues aquello resultaría en un desfase en el tiempo y frente a la realidad.

Señala además que “(...) el hecho de que el accionante distorsiona su enfoque considerando que toda persona es libre de tomar decisiones acerca de qué estudiar y dónde estudiar, entre otros aspectos, pero sin considerar que ese derecho constitucional debe ejercérselo con observancia del orden y de las normas creadas en cada ámbito de la sociedad y del Estado. No cabe argumentar que quienes cesen en la preparación de la carrera policial por cuestiones de salud, económicas o familiares no estarían afectando los derechos de los demás, pues, en la institución jerarquizada, el curso de la carrera debe cumplirse atendiendo normativa que guarda dependencia con el tiempo y el espacio, por obvias y fundamentales razones”.

#### **Comandancia General de la Policía Nacional**

El doctor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en calidad de delegado judicial para intervenir a nombre y en representación del ministro del Interior, manifiesta que los artículos cuestionados por el accionante no son contrarios a la Constitución, ni mucho menos vulneran derechos consagrados en la misma, pues confunde conceptos sosteniendo que los aspirantes a cadetes a la Escuela Superior de la Policía Nacional se sientan discriminados al acceso a la educación por no permitirles el reingreso a la ESPO, cuando ya sus bajas fueron declaradas y estas no tienen efecto retroactivo.

Destacó que la Constitución de la República en sus artículos 160 y 163, otorga plenas facultades a la institución policial para reclutar a los aspirantes que deseen optar por la carrera policial, debiéndose entender también que no todas las personas pueden tener la convicción de servicio incondicional a la comunidad, lo que puede incluso llevar al miembro de la Policía Nacional “a dar hasta su vida por mantener la seguridad interna de la República”, todo lo cual implica que “(...) para ser servidor policial se necesita de un alto grado de perfeccionamiento, de compromiso, de sacrificio, de profesionalización policial (...) y una vez dada la baja de un aspirante esta no tiene efecto retroactivo ya que lo que se pretende es lograr en sus aspirantes un alto grado de perfeccionamiento y profesionalización tanto mental como físico, es decir, una perfecta combinación de dos aptitudes plasmadas en el escenario real de convivencia de policía con la sociedad (...) por ende si desde un inicio

está en pleno conocimiento de los aspirantes que no se puede permitir que una baja dada legalmente sea dejada sin efecto es por cuanto lo que se persigue es la profesionalización al más alto nivel de sus miembros, lo cual es corroborado por el Art. 163 de la Carta Fundamental (...)”.

#### **Presidencia de la República**

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, quien comparece en calidad de delegado del presidente de la República, expuso: “(...) 2.- El ordenamiento constitucional previsto en la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a partir del 11 de agosto del año 1998 hasta la aprobación de la actual Carta Fundamental, en cuanto proceso de formación de leyes, contenía disposiciones similares a las constantes en la Constitución vigente, y no se observa que en el proceso de aprobación de la Ley de Personal de la Policía Nacional se haya violentado aquel (...) La denominada Fuerza Pública en la Constitución del año 1998 estaba integrada por la Policía Nacional, lo cual por expreso mandato constitucional debía regularse mediante ley (...) Si la Constitución, bajo la figura de la remisión, estableció que la Policía Nacional se regularía por la ley que se expida, dicha ley no puede ser inconstitucional (...) 4.- La carrera en la Policía Nacional por tanto estaba y está regulada bajo normas particulares que le permitan cumplir con sus objetivos, con derechos y obligaciones diferentes de las del ámbito civil (...) Por tanto la existencia de normas que establezcan derechos y obligaciones diferenciados y de carácter especial, diferentes de aquellas a las cuales están sujetos los servidores civiles, estaba permitido y está permitido constitucionalmente, de lo que deviene que la disposición del artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional no es inconstitucional como inadecuadamente pretendería señalar el accionante”.

Respecto a la norma reglamentaria impugnada, menciona que la misma no está vigente, esto es, no existe ni puede generar efectos jurídicos, pues “(...) el Reglamento Interno de la Escuela Superior de Policía ‘General Alberto Enriquez Gallo’ publicado en la Orden General en el año 1999, conforme consta de la Disposición Final Primera del mismo, estaba condicionado a la derogatoria del Acuerdo 1322 publicado en el Registro Oficial No. 64 de 13 de noviembre de 1984 lo cual no ha ocurrido todo vez que este último se encuentra vigente”.

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

El arquitecto Fernando Cordero Cueva en su condición de presidente de la Asamblea Nacional, expresó: “(...) la carrera militar y policial están reguladas por sus respectivas leyes, estableciendo los requisitos específicos para casos en que se requiera de habilidades, conocimientos o capacidades especiales, lo cual bajo ningún concepto significa que quienes no cuentan con esas habilidades o capacidades especiales, sean discriminados o por ello se vulnera la norma constitucional de igualdad que rige para todas las personas”.

En este sentido, enfatizó en que la propia Constitución puntualiza que dichas carreras “(...) estarán sujetas a las leyes específicas que regulan sus derechos y obligaciones y

sus sistema de ascensos y promociones, con base a méritos y con criterios de equidad y género, garantizando su estabilidad y profesionalización; lo cual tampoco significa ni es aceptable que si alguien decide abandonar la carrera puede reingresar como si nada hubiese sucedido, puesto que ello implicaría que en las universidades se mantenga a un estudiante que pierda el año varias veces, pueda continuar a costa de la sociedad, intentando estudiar en la misma carrera a pretexto de igualdad”.

Por ello, señaló que la propia Carta Magna establece que los miembros de dicha institución solo podrán ser privados de sus grados, pensiones, condecoraciones y reconocimientos por las causas establecidas en dichas leyes, con lo que queda claro que los militares o policías no pueden tener un tratamiento similar a los estudiantes universitarios, lo cual bajo ningún concepto significaría que exista discriminación o trato desigual entre ecuatorianos.

#### De la audiencia efectuada

El 10 de octubre de 2013 a las 09h00, en la presente causa, se llevó a efecto una audiencia pública en la que intervinieron, en representación del legitimado activo, el doctor Christian Ramírez Correa y en calidad de legitimados pasivos, por la Asamblea Nacional el doctor Francisco Xavier Abad López, por la Presidencia de la República el doctor Erick Pineda Cordero, por la Comandancia General de la Policía Nacional el doctor Henry Patricio Tibán León y por la Procuraduría General del Estado el doctor Jimmy Patricio Carvajal, según la razón actuarial constante a fojas 134.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, en el Título III, Control Abstracto de Constitucionalidad, trata de esta acción. De manera particular, el artículo 74 señala: “El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.

Dentro del marco constitucional ecuatoriano el alcance de la acción pública de inconstitucionalidad se hace extensiva, entre otros, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado, así como

contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública; de ahí que una de las características de este control es su carácter general respecto a las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales. Otra característica de esta forma de control es su carácter abstracto, por lo cual, el análisis de la alegada contradicción de una norma cuestionada frente al texto constitucional, no está direccionado hacia una persona o grupo de personas en particular en un caso específico, sino que ha de entenderse como posible afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución.

En cuanto a los efectos que genera la declaratoria de inconstitucionalidad, tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, se derivan de la invalidez del acto normativo impugnado –de ser ese el caso–, generándose un efecto *erga omnes*, que de manera general surte efecto de cosa juzgada y produce efectos hacia el futuro<sup>1</sup>.

Establecido aquello, esta Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo y de forma de la norma impugnada.

### Análisis de constitucionalidad por la forma

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas de fondo o de forma. En este sentido, resulta necesario verificar en primer lugar si las normas impugnadas por el accionante incurren en alguna incompatibilidad constitucional por razones de forma.

De la revisión de los recaudos procesales no se observa que la norma contenida en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional presente algún tipo de inconveniente en cuanto a su compatibilidad constitucional por el aspecto de la forma; tal es así que ni el accionante ni los legitimados pasivos en esta acción exponen argumentos que resulten controvertidos en tal sentido. Por lo tanto, la Corte Constitucional, en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas<sup>2</sup>, en lo referente a la presunta inconstitucionalidad del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, únicamente analizará, en lo posterior, su impugnación por el fondo.

En lo que respecta al artículo 236 del Reglamento Interno de la Escuela Superior de Policía “General Alberto Enriquez Gallo” que ha invocado el accionante, esta Corte Constitucional presta particular atención en lo expuesto por el representante de la Función Ejecutiva, quien en su contestación argumenta que dicha norma no está vigente; esto es, que no existe ni puede generar efectos jurídicos,

<sup>1</sup> Artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>2</sup> Artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

afirmando que "(...) el Reglamento Interno de la Escuela Superior de Policía 'General Alberto Enríquez Gallo' publicado en la Orden General en el año 1999, conforme consta de la Disposición Final Primera del mismo, estaba condicionado a la derogatoria del Acuerdo 1322 publicado en el Registro Oficial No. 64 de 13 de noviembre de 1984 lo cual no ha ocurrido todo vez que este último se encuentra vigente".

Durante la audiencia pública desarrollada (grabación constante a fojas 138 del expediente), la jueza sustanciadora preguntó al compareciente por parte de la Comandancia General de la Policía Nacional sobre la vigencia de la norma reglamentaria impugnada, quien a su vez solicitó dar la palabra al delegado de la Presidencia de la República para que sea él quien diera contestación a dicha inquietud y, en tal virtud, este último se ratificó en lo expresado en su escrito de contestación a la demanda de inconstitucionalidad. Posteriormente, mediante escrito constante a fojas 165, la Comandancia General de la Policía Nacional manifestó que: "El Reglamento Interno de la Escuela Superior de Policía, es un conjunto de normas que rigen única y exclusivamente las actividades internas de la Unidad Educativa Policial, pero en relación al personal de Oficiales, Cadetes, Clases y Policías que la integran, éstos se rigen por la Ley de Personal, su Reglamento y más normas policiales, las cuales, conforme el Art. 160 de la Constitución de la República, tiene una legislación específica (...)".

Al respecto, el Acuerdo Ministerial N.º 1322, suscrito por el Ministro de Gobierno y Policía –a la época– y publicado en el Registro Oficial N.º 64 del 13 de noviembre de 1984, contiene el Reglamento para la Escuela de Formación de Oficiales de Policía como norma vigente para la Escuela "General Alberto Enríquez Gallo". En tal sentido, al no haberse publicado en el Registro Oficial el "Reglamento de Régimen Interno de la Escuela Superior de Policía" al que ha hecho referencia el accionante en su demanda y sin que medie un nuevo acuerdo ministerial que derogue el mencionado acuerdo ministerial N.º 1322, el artículo 236 del reglamento impugnado por el legitimado activo no se encuentra vigente y que carece de la posibilidad de generar algún tipo de efecto respecto de quienes se encuentran en proceso de formación y preparación profesional en la escuela de formación de oficiales.

Por lo expuesto, no resulta procedente resolver sobre la impugnación de constitucionalidad del alegado artículo 236 del Reglamento de Régimen Interno de la Escuela Superior de Policía "General Alberto Enríquez Gallo" que impugna el accionante.

#### **Análisis de constitucionalidad por el fondo**

Ahora bien, como ha quedado señalado, el análisis de constitucionalidad por el fondo se centrará en el contenido del artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial, suplemento N.º 378 del 07 de agosto de 1998, norma que se encuentra dentro de las "Disposiciones Generales" de la referida Ley.

Esta Corte realizará un control integral de la constitucionalidad de la mencionada norma jurídica de carácter general, para lo cual considerará el siguiente problema jurídico:

#### **La prohibición de reincorporación a la Policía Nacional una vez producida una baja voluntaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional ¿vulnera el derecho de igualdad?**

El derecho a la igualdad se encuentra consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República que establece:

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

(...)

1. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación (...).

Encontrándose reconocido también en el artículo 66 numeral 4 del texto constitucional que señala que: "Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4.- Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación".

Al respecto, esta Corte Constitucional ha manifestado que: «El derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de realizar distinciones inconstitucionales constituye el pilar sobre el que se asienta la teoría de los derechos constitucionales, como base del Estado de derecho y por ende, su consecuente evolución: el Estado constitucional de derechos y justicia. Asimismo, forma parte del grupo de principios jurídicos reconocidos por todos los estados como mínimo de protección a los sujetos como presupuesto para la supervivencia de la raza humana, vinculante para todos los miembros de la Comunidad Internacional (...) Este derecho, ha sido objeto de un gran desarrollo doctrinario, tanto en los contextos nacionales, como en el universal. Es así que nuestra Constitución se nutre de todos estos avances, al realizar un reconocimiento integral del principio, el cual se muestra complejo y multidimensional. Así, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución, el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones, las que los accionantes estiman vulneradas:

a) La dimensión formal, se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 numeral 2 primer inciso, cuando se la define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades". De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad

formal implica un trato idéntico a sujetos – individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación.

- b) La dimensión material, en cambio, se establece en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, al señalar: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Esta dimensión del derecho supone en cambio, que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos».<sup>3</sup>

En lo referente a instrumentos internacionales que integran nuestro bloque de constitucionalidad, encontramos el reconocimiento del derecho a la igualdad en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>4</sup> que dispone: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”; así como también en el artículo 2 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> que expresa: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Aporta a nuestro análisis también el tener presente que, tal como lo mencionó el Tribunal Constitucional español: “De acuerdo con la doctrina constitucional ‘el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción (...), sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, careciendo de una justificación objetiva y razonable para ello. Por tanto, como regla general, lo que exige el principio de igualdad es que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, por consiguiente, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable’ (...) De este modo, para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad ‘es *conditio sine qua non* que los términos de comparación que se aportan para ilustrar la desigualdad denunciada sean homogéneos’ (...) Por ello la primera cuestión que debe examinarse es si las situaciones que se comparan son homogéneas o, lo que es lo mismo, pueden considerarse sustancialmente iguales (...)”.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 619-12-EP.

<sup>4</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, publicada en el Registro Oficial N.º 801 de 06 de agosto de 1984.

<sup>5</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Registro Oficial N.º 101 de 24 de enero de 1969.

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional de España, sentencia N.º 50/2011 de 14 de abril de 2011, publicada en el Boletín Oficial del Estado N.º 111 de 10 de mayo de 2011.

En este contexto, resulta trascendental evaluar si dicha norma jurídica, cuya constitucionalidad se encuentra debatida en virtud de la presente acción, se contrapone al contenido del derecho a la igualdad establecido en la Constitución de la República. Con tal propósito, tengamos presente que el impugnado artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional menciona:

El alta y llamamiento al servicio activo en la Policía Nacional se realizará por una sola vez. Prohibanse las reincorporaciones y no se podrá dejar sin efecto las bajas resueltas por autoridad competente.

Ahora bien, resulta importante indicar que la Ley de Personal de la Policía Nacional tiene como principal objetivo el regular los estamentos del componente humano de quienes conforman la Institución Policial, principalmente en relación a la carrera policial, los derechos y obligaciones de sus miembros, la garantía de su estabilidad, los procesos relacionados a su especialización, perfeccionamiento y selección, en base a un sistema de evaluación por capacidad y méritos en el ejercicio de la función determinada por la Constitución Política de la República y las leyes<sup>7</sup>.

Dicho cuerpo normativo permitía dar cumplimiento a la disposición constitucional determinada en el artículo 183 de la anterior Constitución Política de la República, que en su parte pertinente señalaba: “La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley (...). La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley”.

De similar forma, el segundo inciso del artículo 160 de la actual Constitución de la República establece que: “Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización”.

De las disposiciones citadas, podemos observar que la naturaleza y fines específicos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, requieren del Estado el establecimiento y desarrollo de normas jurídicas específicas que regulen su actividad particular e institucionalidad propia en el marco permanente de la subordinación a la Constitución de la República y al poder civil, de conformidad con lo previsto en el artículo 159 de la Carta Magna.

En efecto, debemos entender que cuando la Constitución de la República otorga a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional la facultad de contar con normas que permitan

<sup>7</sup> Artículo 1 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.

desarrollar sus actividades y sus fines específicos en el marco de la subordinación al poder civil, se pretende garantizar el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido: la seguridad ciudadana. Precisamente, en el caso de la Policía Nacional, el tercer inciso del artículo 158 de la Constitución de la República determina como su principal responsabilidad la protección interna y el mantenimiento del orden público, fines constitucionalmente válidos puesto que mediante su cumplimiento adecuado y oportuno, el Estado constitucional de derechos y justicia procura garantizar otros derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas.

Para garantizar el cumplimiento adecuado de estos fines constitucionalmente válidos, los procesos de preparación y profesionalización de los miembros de la Policía Nacional, al igual que las Fuerzas Armadas, deben necesariamente basarse en criterios técnicos establecidos previamente en normas y procedimientos propios para este tipo de instituciones y sus actividades. Por ello, no se cuestiona entonces el establecimiento de instancias y procedimientos específicos que le permitan a la Policía Nacional cumplir su misión constitucional y las funciones propias de su naturaleza institucional, entre aquellas, la facultad de regular el ingreso y salida de los miembros que componen la institución. Sin embargo, se debe cuidar que los procesos que regulan el ingreso y salida no generen escenarios potencialmente negativos y atentatorios a los derechos constitucionales, tomando en consideración que su naturaleza particular –de la actividad policial– exige que sus miembros cumplan una serie de requisitos, capacidades y habilidades específicas, tanto físicas como psicológicas, pues debemos tener presente el propósito que persiguen las instituciones militares y policiales al momento de incorporar a sus filas nuevos miembros, esto es, que quienes ingresen puedan contribuir cabalmente a cumplir con satisfacción las responsabilidades institucionales antes mencionadas.

Así, el primer inciso del artículo 163 de la Constitución de la República, cuando se refiere a la misión de la Policía Nacional, señala que la misma es una Institución “(...) 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”.

Por lo expuesto, se establece entonces que para el cumplimiento de los fines de la Policía Nacional, así como de las Fuerzas Armadas, se requiere que solo personas con ciertas capacidades, habilidades y destrezas tengan la posibilidad de ingresar a dichas instituciones y puedan desarrollar tareas sensibles y de cuidado, que pueden llegar incluso al manejo de armas de fuego bajo situaciones de potencial peligro y tensión, debiendo los requisitos específicos para cada caso estar establecidos mediante ley, considerándose además que la valoración de estas características no se agota únicamente al momento de su ingreso, sino que se procura que las mismas subsistan a lo largo de la carrera de servicio, garantizando así la suficiente potencialidad, nivel de compromiso y respuesta a requerimientos de exigencia muy altos, distintos a los que rigen las instituciones civiles, cuestión que demanda una

preparación técnica y física permanente en diversos aspectos propios del quehacer de la fuerza pública, así como una vocación de servicio y compromiso social constante, lo cual no necesariamente vulnera el derecho a la igualdad.

En lo que puntualmente respecta a la salida de la Institución Policial mediante la baja mencionada en el artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, vale recordar los elementos presentes en esta figura. Así, el artículo 65 de la Ley de Personal de la Policía Nacional define a la baja como “(...) el acto administrativo ordenado por autoridad competente, mediante el cual se dispone la separación de un miembro de la institución policial, colocándole en servicio pasivo” y el artículo 63 *ibídem*, define al servicio pasivo como “(...) la situación en la cual el personal policial mediante la baja, deja de pertenecer al orgánico de la institución sin perder su jerarquía ni su carácter profesional, con arreglo a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en vigencia”.

Este cuerpo normativo establece en su artículo 66, trece causales para dar de baja a un integrante de la Institución Policial, las cuales son: “a) Por solicitud voluntaria con expresa renuncia a la transitoria; b) Por fallecimiento; c) Por haber sido declarado desaparecido conforme al artículo 51 de esta Ley; d) Por cumplir el tiempo de situación transitoria establecido en esta Ley; e) Por encontrarse ausente ilegalmente más de once días, sin perjuicio de la acción penal; f) Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con los Códigos Penales; g) Por haber cumplido el tiempo máximo de servicio activo de 36 años como Oficial y 36 años como Clase y Policía; h) Por haber cumplido 65 años de edad conforme a esta Ley; i) Por haberse declarado en su contra mala conducta profesional; j) Por sentencia del Tribunal de Disciplina para Clases y Policías; k) Por lo previsto en el artículo 57 de esta Ley; l) Por haber sido calificado en la lista 5 en un año y previo dictamen del respectivo Consejo; y, m) Por las demás causas establecidas en esta Ley”.

El accionante, en su demanda y en el escrito mediante el cual completó la misma, argumentó que lo que no se considera es que ese acto administrativo de dar de baja a un miembro policial, no es solamente consecuencia de una sanción, sino, que por el contrario, abarca otros presupuestos que son completamente distintos al actuar indisciplinado de una persona. En este sentido, entendemos que el accionante hace referencia con su argumento a aquellas causales en las que no existiría de por medio un proceso administrativo cuya consecuencia sea la ‘baja’ como sanción por alguna infracción.

De la revisión de las causales legales y del contexto de la demanda, inferimos que aquella causal a la que el accionante relacionaría con el caso de la exteriorización de la voluntad de la persona como una manifestación del derecho a la libertad, es la causal contenida en el literal a del artículo 66 citado, es decir, la “solicitud voluntaria con expresa renuncia a la transitoria”. Al respecto, el accionante expresa: “(...) qué ocurriría si un estudiante de la Escuela Superior de Policía solicita su baja por asuntos de salud, problemas personales/familiares o capacidad económica, puede quedar marcado de por vida para no poder regresar a estudiar la carrera que le gusta, es decir, puede ser

discriminado y no acceder a su derecho a estudiar y hacer efectiva la decisión adoptada en ejercicio de su derecho a la libertad para elegir sus estudios y su futuro”.

De los argumentos presentados por los legitimados pasivos, la Corte Constitucional advierte dos aspectos fundamentales que garantizarían una adecuada formación de los miembros de la Institución Policial una vez que han sido aceptados para su ingreso: por una parte, las habilidades, conocimientos y capacidades especiales y por otra, la naturaleza continua e ininterrumpida de la formación policial, como ya se lo ha expuesto. Estos aspectos principales son aquellos que a lo largo de la carrera policial permitirían alcanzar el fin constitucionalmente válido de la seguridad ciudadana y del orden público, a cargo de elementos de la Policía Nacional profesionalizados con el más alto nivel de preparación y capacitación continua, además de la vocación de servicio y compromiso social, y con respeto irrestricto a la Constitución de la República.

Siguiendo esta línea y con las consideraciones que han quedado establecidas, podemos coincidir que el efecto jurídico de la baja policial es la interrupción de la carrera y de la continuidad temporal que aquella demanda, aún cuando la baja haya sido solicitada de manera voluntaria. Así, la exteriorización de la voluntad de un miembro de la Institución Policial que solicita voluntariamente su baja por razones personales, no impide al solicitante estar consciente de las consecuencias y efectos que dicho acto propio producirá sobre sí mismo –cuestión previamente regulada–, dado que la carrera policial demanda, como uno de sus elementos esenciales, la profesionalización y preparación técnica de sus integrantes de manera continua e ininterrumpida, a propósito de lo cual se deben considerar necesariamente aspectos como la edad mínima o máxima para los ingresos y asensos, entre otras consideraciones, las cuales se encaminan a alcanzar una formación policial oportuna, completa y eficaz.

Observamos de esta manera que el artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional no produce *per se* algún tipo de discriminación por razones de naturaleza económica, de salud o por motivos personales; dicha norma expresamente prohíbe las reincorporaciones al servicio policial una vez generada una baja de manera general, pero de ninguna manera relaciona dicha prohibición a aspectos de personal, patrimonial o social. Por lo tanto, atendiendo el citado principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas en el control abstracto, establecido en el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte no encuentra inconstitucionalidad alguna, en cuanto al fondo, en relación al artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.

#### Otras consideraciones de la Corte

En la demanda de inconstitucionalidad se ha hecho referencia también al derecho constitucional a la educación. Al respecto, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>8</sup> señala que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.

En este contexto, advertimos que efectivamente el derecho a la educación debe orientarse hacia el desarrollo de la personalidad humana y al sentido de su dignidad en el contexto de los artículos 27 y 28 de la Constitución de la República; sin embargo, el argumento del accionante no se dirige a demandar la inconstitucionalidad del artículo 108 de la Ley de Personal de la Policía Nacional por encontrarse presuntamente en contraposición a este derecho. Lo que se advierte de la lectura de la demanda es que el accionante pretende alegar la no satisfacción del derecho a la educación cuando a un ex miembro de la Policía Nacional se le impide ingresar por segunda ocasión a la institución, luego de haber solicitado su baja voluntaria.

Como quedó señalado en líneas anteriores, si bien la preparación y tecnificación de los miembros que integran la Institución Policial en sus diversos grados e instancias, supone necesariamente una manifestación del derecho a la educación reconocido por la Constitución de la República y algunos instrumentos internacionales de derechos humanos, no es menos cierto que la responsabilidad fundamental de la Policía Nacional, tal como se lo mencionó, es la protección interna y el mantenimiento del orden público<sup>9</sup>, y por ende, aquellos ciudadanos quienes en ejercicio de sus derechos y libertades se postulan para ingresar en instituciones de naturaleza militar o policial, deben encontrarse plenamente conscientes de los fines que dichas entidades persiguen y el propósito para el cual se educan. No deben ser únicamente objetivos académicos o científicos los que persiguen los postulantes a las carreras militares o policiales al pretender ingresar en estas instituciones, sino el de integrar la fuerza pública del Estado mediante procesos de preparación, tecnificación y capacitación constante y continua orientados hacia los fines institucionales y todas sus implicaciones.

Como se indicó, la baja policial, de acuerdo al artículo 65 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, es un acto administrativo ordenado por la autoridad competente, mediante el cual se dispone la separación de un miembro de la Institución Policial. El origen de este acto administrativo, como señalamos, tiene como una de sus fuentes –causal– la declaración unilateral y voluntaria de un miembro de la Policía de separarse de la Institución, decisión que nace de su fuero interno. Esta decisión de quien abandona el servicio policial mediante la solicitud de baja, no solo genera el efecto jurídico inmediato de la separación de la Institución, sino la prohibición, previamente establecida, de reintegrarse de quienes se separaron por su voluntad o quienes fueron separados por la Institución.

<sup>8</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Registro Oficial N.º 101 de 24 de enero de 1999.

<sup>9</sup> Constitución de la República, artículo 158, inciso 3.

Así, lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley de Personal, pretende garantizar, a través de una preparación y servicios continuos y permanentes, la profesionalización y tecnificación de los elementos policiales sin que existan interrupciones en el devenir de toda la carrera policial, con las excepciones previstas en la propia ley y debiendo recordarse que, por disposición constitucional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones<sup>10</sup>. Por estas razones, esta Corte Constitucional no evidencia vulneración del derecho a la educación.

### 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 la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, 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.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0006-12-IN

**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.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

#### SENTENCIA N.º 006-14-SIN-CC

#### CASO N.º 0060-09-IN

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad fue propuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 01 de octubre de 2009.

De conformidad con el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, a fojas 28, el secretario general certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

En providencia del 14 de octubre de 2009 a las 15h39, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 0060-09-IN y admitió a trámite la acción, disponiendo que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma, correspondiendo su conocimiento a la Segunda Sala de Sustanciación.

Mediante auto del 27 de enero de 2010 a las 10h48, la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento de esta acción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 27 del Régimen de Transición, disponiendo que se cite con el contenido de este auto y copia de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad al presidente de la Asamblea Nacional, al presidente constitucional de la República del Ecuador y al procurador general del Estado para que en el término de quince días emitan sus criterios sobre el contenido de la demanda; disponiendo además, que se remita al Registro Oficial un extracto de la demanda para su publicación, a fin de que en el término de quince días cualquier ciudadano emita su opinión a la Corte Constitucional.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, procedió al sorteo de las causas, correspondiendo tramitarla a la Primera Sala de Sustanciación conforme consta en el memorando N.º 0027-CCE-SG-SUS-2012 del 18 de diciembre de 2012 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante el cual se remitió el expediente del caso N.º 0060-09-IN.

Mediante providencia del 15 de enero de 2013 a las 11h06, la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional

<sup>10</sup> Constitución de la República, artículo 160, inciso segundo.

avocó conocimiento de la causa y en virtud del sorteo llevado a cabo el 8 de enero de 2013 en la Primera Sala de Sustanciación, le correspondió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra sustanciar la causa.

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

Las señora Alma Lucy Chiriboga Ron y Neiner Beatriz Garcés Alban, mediante acción pública de inconstitucionalidad, presentada el 1 de octubre del 2009, solicitó a la Corte Constitucional, para el período de transición, que: “Se declare la Inconstitucionalidad por el fondo del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría, publicada en el Registro Oficial No. 880 del 23 de Julio de 1979, así como la inconstitucionalidad parcial de los artículos 6 y 10 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica”.

Las legitimadas activas realizan una enunciación de los actos normativos impugnados, determinándose los siguientes:

#### **Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría (en adelante LEPOO) (Registro Oficial N.º 880 del 23 de julio de 1979).**

Artículo 3.- Los médicos oftalmólogos en ejercicio activo no podrán ser dueños accionistas o socios y tener participación económica alguna en almacén de óptica.

#### **Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica (en adelante REOFCOTO) (Registro Oficial N.º 147 del 15 de marzo de 1993).**

Artículo 5.- Se denomina centros de optometría, los establecimientos dedicados exclusivamente a la corrección de los vicios de refracción y adaptación de lentes correctores y de contacto, prótesis oculares, y que son manejados por un optometrista.

Artículo 6.- Se denomina almacenes de óptica, a los establecimientos técnicos dedicados al expendio de lentes correctores para anteojos, de acuerdo a la prescripción del médico oftalmólogo, o a la fórmula del optometrista y debe ser regido por un óptico.

Artículo 10.- Los almacenes de óptica que tengan además local para optometría, deberán contar obligatoriamente con doctores en optometría u optometristas, a tiempo completo, cuyos títulos estarán registrados en el Ministerio de Salud.

En lo que respecta a vulneración específica de derechos señalan:

Respecto a la igualdad y no discriminación, manifiestan que el artículo 3 de la LEPOO, establece la injustificada prohibición de que los médicos oftalmólogos en ejercicio activo, no podrán ser dueños accionistas o socios, ni tampoco tener participación económica alguna en almacenes de óptica. Consiguientemente, según esta disposición, cualquier persona estaría facultada para ser dueño de una óptica, excepto los médicos oftalmólogos.

El artículo 6 del REOFCOTO, establece que los almacenes de óptica deban ser regidos por un óptico. De esto se desprende, que cualquier persona puede ser accionista o dueño de un almacén de óptica, con la única condición de que lo administre o sea socio un óptico, sin embargo, de manera injustificada, un médico oftalmólogo no puede bajo ningún concepto participar en este tipo de establecimientos, debido a la prohibición antes indicada.

De conformidad con el REOFCOTO, ópticos son “los profesionales que se dedican a la elaboración, previa receta o prescripción de un médico oftalmólogo, fórmula de optometrista, de lentes o cristales oftálmicos, planos, meniscos (sic) de color o incoloros, prismas, lentes de contacto, prótesis oculares. Así como al expendio de éstos y demás objetos de óptica”.

Por otro lado, plantea el significado de oftalmólogo, que según el Diccionario de la Real Academia, es un especialista en oftalmología y la oftalmología, consiste en: “La parte de la patología que trata de las enfermedades de los ojos”.

Por lo que ópticos son técnicos especializados en elaboración de lentes o cristales, por el contrario los oftalmólogos, son médicos especialistas, que han cursado una carrera liberal y han cumplido con requisitos fundamentales para poder ejercer su profesión.

De lo anotado queda claro que no hay razón alguna para que exista una distinción como lo hacen las normas cuestionadas. Primero la administración de un almacén de óptica, en términos económicos y administrativos, bien puede realizarse tanto por un óptico como por un médico oftalmólogo. En segundo lugar, el expendio de los lentes o cristales oftálmicos, así como lentes de contacto, siempre debe tener como fundamento la receta de un médico oftalmólogo o de un optómetra, por lo que la elaboración de dichos lentes, no se encuentra limitada o transgredida por el hecho de que un médico oftalmólogo administre un almacén de óptica, tanto más cuanto que es precisamente este último, como quedó indicado, el que debe determinar mediante receta la clase de lentes o cristales que debe prescribirse a una persona; siendo contraproducente que un óptico sea el único que pueda “regir” un almacén de óptica, dado que se encuentra impedido de comercializar cualquier lente o cristal, sin la receta de un médico oftalmólogo.

Cita que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano fundamental del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, ha enfatizado en cuanto al contenido esencial y la naturaleza del derecho a la igualdad y no discriminación: “El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato importante en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrados tanto en la doctrina y jurisprudencia internacional como en muchos instrumentos internacionales”.

En conclusión, según las accionantes se da una vulneración de manera injustificada y arbitraria, por lo que existe una violación de los artículos 3 numeral 2; 11; 66 numeral 4; 230 numeral 3 y 341 de la Constitución de la República del Ecuador.

En cuanto al derecho al trabajo señalan que el artículo 33 de la Constitución, claramente establece que el trabajo es un derecho y un deber social y que el Estado debe garantizar que las personas tengan un trabajo “libremente escogido o aceptado”, que además permita tener “una vida decorosa, con remuneraciones justas” de igual forma lo establece el artículo 66 en su numeral 2 y aún más, el número 17 de dicha disposición que garantiza el derecho a la “libertad de trabajo”.

Manifiestan que es un absurdo el que las normas que están siendo cuestionadas, irracionalmente limitan y restringen el derecho al trabajo que tienen los médicos oftalmólogos. La prohibición de que puedan ser dueños o accionistas, ni que puedan “tener participación económica alguna en una almacén de óptica”, sin duda, constituye una grave limitación del derecho al trabajo, que solo podría justificarse, en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, por la protección y garantía de otro derecho u otros derechos con una mayor jerarquía axiológica.

Por otra parte en el caso de la salud, el hecho de que un médico especialista en oftalmología no pueda intervenir en un almacén de óptica, provoca mayores peligros, ya que corre con el riesgo de la prescripción de lentes y cristales sin una receta médica, lo que evidencia no podría ocurrir en el caso contrario. En este mismo sentido, el derecho a la salud adquiere una mayor significación específica, que conforme al principio de estricta proporcionalidad, respalda con mayor fundamento la intervención libre de los médicos oftalmólogos en la administración y propiedad de un almacén de óptica.

En relación a los médicos oftalmólogos, es evidente que una gran parte de ellos se ven obligados, dadas las circunstancias socio-económicas del país, a establecerse de manera independiente para construir centros oftalmológicos que simultáneamente, funcionan como almacenes de óptica, por lo que las normas cuestionadas y sus consecuencias desnaturalizan la función de los médicos oftalmólogos y significan un verdadero e insalvable obstáculo para ejercer su profesión y trabajar libre y dignamente.

Por lo tanto, las normas cuestionadas y citadas anteriormente transgreden los artículos 33 y 66 numerales 2 y 11 de la Constitución de la República. Por lo que el Estado se contradice, ya que por un lado restringe el derecho a un trabajo digno y por otro lado, en el artículo 276 numeral 2 de la Ley Fundamental del Ecuador, se encuentra obligado, conforme al régimen de desarrollo a “Construir un sistema económico basado en la generación de trabajo digno y estable” y aún más, que conforme el artículo 284 numeral 6, su política económica tendrá por objetivo: “Impulsar el pleno empleo y valora todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales”.

En cuanto al derecho a la propiedad y al comercio, señalan que el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, reconoce y garantiza el “derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental”. Asimismo, en el artículo 321 ibídem, el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad, entre otras, en su forma privada y asociativa.

El artículo 324, dispone que “el Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad”.

El artículo citado por la LEPOO, en concordancia con la norma correspondiente de la RLEPO, prohíbe injustificadamente a los médicos oftalmólogos ser dueños, accionistas o socios, e incluso tener participación económica alguna en un almacén de óptica, limitando arbitrariamente la propiedad, ya que impiden que un médico oftalmólogo pueda ser propietario del mismo.

No existe argumento alguno que pueda justificar esta restricción, puesto que si de la protección de salud se trata, resulta por decir lo menos curioso que puedan ser dueños o accionistas de uno de dichos almacenes, cualquier persona que tenga cualquier profesión; así pueden ser dueños de un almacén de óptica y solo a manera de ejemplo, un economista o un ingeniero civil, pero curiosamente, no lo puede ser un médico oftalmólogo, demostrando claramente una discriminación inconstitucional.

La Corte Constitucional de Colombia referente a la interpretación y del control constitucional en Latinoamérica, en múltiples fallos, ha sostenido que: “si bien es cierto que la delimitación de la función social de la propiedad privada corresponde al legislador dentro de los marcos razonables y proporcionados, pues si bien puede ampliar o restringir la zona de penumbra del derecho, también lo es que no puede afectar su núcleo esencial de tal forma que deje sin sentido la protección constitucional del derecho”.

En la presente causa, indudablemente existe una lesión del núcleo esencial del derecho a la propiedad ya que no existe fundamento jurídico ni fáctico alguno, para pretender restringir de una manera absoluta y tajante el derecho a la propiedad de los médicos oftalmólogos. Sin duda, las disposiciones normativas cuestionadas, transgreden el marco constitucional que rige al Estado ecuatoriano y significan, una lesión a la unidad e integridad del ordenamiento.

Manifiestan que teniendo en cuenta el artículo 336 de la Constitución, se reconoce y garantiza el comercio justo de las personas, para el acceso a servicios de calidad y sobretodo, la igualdad de condiciones en el mismo. En concreto, se dispone que el “Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad (...) El Estado asegurará la transparencia y eficacia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

#### **Pretensión**

Con base a lo expuesto, solicitan expresamente la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría, publicada en el Registro Oficial N.º 880 del 23 de julio de 1979 y asimismo, de los artículos 6 y 10 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de

Óptica, excluyendo del ordenamiento jurídico, dichas normas que conforme al artículo 424 de la Constitución, carecen de eficacia jurídica dada su inconstitucionalidad.

**Disposiciones constitucionales que se consideran violadas**

Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Artículo 33.- El trabajo es un derecho y un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

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

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

**De la Contestación de la demanda**

**La Asamblea Nacional de la República del Ecuador**

Comparece Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional a esas fechas y como tal, representante legal, judicial y extrajudicial, quien respecto a esta acción pública de inconstitucionalidad manifiesta:

Que: “el criterio solicitado en el auto de avocación de la demanda, es sólo respecto de la inconstitucionalidad al artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría; no así lo referente a las normas del Decreto Ejecutivo 550 que contiene el Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica, publicado en el Registro Oficial No. 147 de 15 de marzo de 1993; mismo que es de competencia del Presidente de la República, de conformidad a lo preceptuado en el numeral 13 del Art. 147 en concordancia con los Arts. 226 y 264 numeral 5 de la Constitución de la República”.

Transcribe la parte pertinente con respecto a una sentencia emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 479 del 2 de diciembre de 2008, que en lo principal manifiesta “todas las normas preconstitucionales que no sean contrarias al texto de la Constitución, mantienen su vigencia, mientras no sean reemplazadas por una nueva legislación post-constitucional (...)”.

El artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría señala que: “Los médicos oftalmólogos en ejercicio activo no podrán ser dueños accionistas o socios y tener participación económica alguna en almacenes de óptica”, la misma que a criterio de las legitimadas activas evidencia un trato discriminatorio, que atentan a los derechos de los oftalmólogos.

La mencionada ley fue aprobada mediante decreto supremo cuando regía en el país la dictadura militar del Consejo Supremo de Gobierno, si bien sus normas han subsistido no es menos cierto que la disposición cuestionada evidentemente, es contraria a los artículos citados de la Constitución y es un impedimento al derecho a la libre empresa, a la propiedad, a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, entre otros, por lo que se allana al contenido de la demanda en lo que se refiere a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo antes mencionado.

**Presidencia de la República**

Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico y como tal, abogado patrocinador del presidente de la República, conforme lo acredita con las copias certificadas de los decretos ejecutivos que adjunta, comparece y contesta la presente demanda en los siguientes términos:

En cuanto a las normas impugnadas, las actoras han demandado la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría, así como sobre una parte de los artículos 5, 6 y 10 de su Reglamento.

El artículo 3 que establece la prohibición para los oftalmólogos en servicio activo, de ser dueños, accionistas, socio o tener participación económica alguna en un almacén de óptica.

Los artículos 5 y 6 del Reglamento, establecen que los centros de optometría y los almacenes de óptica, solo podrán ser regidos por optometristas y ópticos respectivamente.

El artículo 10 del Reglamento señala que aquellos almacenes de óptica que además posean un local para optometría deberían contar a tiempo completo con optometristas.

Señala que el artículo 3 antes citado, constituye una discriminación sin ningún fundamento, ya que los oftalmólogos son médicos especialistas que han cursado una carrera liberal, por lo que el expendio de lentes siempre debe tener como fundamento la receta de un oftalmólogo o de un optómetra y que por lo tanto, no existe ningún riesgo para la salud pública en el hecho de que un oftalmólogo sea propietario o dirija un almacén de óptica.

Por otro lado, los demandados manifiestan que este artículo constituye una grave limitación del derecho al trabajo, ya que una gran parte de los oftalmólogos dadas las circunstancias socioeconómicas del país, se han visto obligados a constituir centros oftalmológicos que simultáneamente funcionan como almacenes de óptica, ya que el cliente confía en su médico no solo para obtener un diagnóstico, sino también para la obtención de los lentes necesarios para su tratamiento, constituyendo las normas acusadas un obstáculo para el ejercicio de la profesión.

Finalmente, los demandantes consideran que la Ley y su Reglamento, al prohibir injustificadamente a los médicos oftalmólogos, ser dueños, accionistas, socios o tener participación económica alguna limitan el derecho a la propiedad.

Los criterios emitidos por la Presidencia de la República coinciden con el criterio de las demandantes en que la disposición antes analizada violenta el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad.

Para que esta norma sea constitucionalmente válida, debería existir como contrapartida un derecho constitucional de mayor jerarquía que esté siendo protegido por la prohibición, conforme lo manda el principio de proporcionalidad, por lo que manifiestan, salvo el mejor criterio de la Corte, no se encuentra ningún derecho protegido a través de la referida prohibición.

Por otra parte, lo que la legislación debe proteger es que quienes atiendan al público en los almacenes de óptica y se encarguen de la elaboración de los lentes, tengan la debida experticia para garantizarle al público un servicio de calidad y exento de riesgos para su salud.

En consecuencia se allanan a la demanda en este punto y solicitan a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la referida norma.

Respecto al artículo 5 del Reglamento según esta norma, solo los optometristas pueden manejar los centros de optometría. Sin embargo, los oftalmólogos se encuentran también habilitados para emitir los diagnósticos propios de los optometristas, tal como lo señala el artículo 6 del Reglamento que indica que el expendio de lentes se hará de acuerdo a la prescripción del médico oftalmólogo, por lo que coinciden con el criterio de las actoras de que dicha norma violaría los derechos constitucionales señalados con anterioridad y que por lo tanto, los oftalmólogos deberían poder manejar centros de optometría.

No obstante lo anterior, la inconstitucionalidad de esta norma, tal como ha sido planteada por las actoras, produciría que los centros de optometría puedan ser manejados por cualquier persona al eliminarse la indicación sobre las personas encargadas de manejar estos centros de optometría por lo que en efecto, la inconstitucionalidad solicitada se limita, exclusivamente: "y que son manejados por un optometrista".

Al eliminarse esta frase, no existiría norma alguna que haga alusión a quien maneja los centros de optometría, por lo que si la Corte está de acuerdo con lo manifestado por las

demandantes, disponga una reforma del artículo en cuestión, que permita el manejo de los centros de optometría tanto a los optometristas como a los oftalmólogos.

Respecto al artículo 6 del Reglamento, la Presidencia de la República expresa que esta norma determina que los almacenes de óptica deben ser regidos por un óptico y en este caso, la restricción impuesta a la regencia (no propiedad) de los almacenes de óptica, en el sentido de que solo los ópticos los puedan regir, consideran que si justifica en aras a proteger la salud pública, ya que quien posee la técnica para la fabricación de lentes son los ópticos y no los oftalmólogos.

Respecto al artículo 10 numeral 1 segundo inciso del Reglamento, expresan que esta norma señala que los almacenes de óptica que tengan además local para optometría, deberán contar obligatoriamente con optometristas, dando la razón en aras de proteger la salud pública, ya que si la óptica posee un centro de optometría, un óptico no posee los conocimientos necesarios para dirigir el centro.

Los centros de optometría, aún aquellos que se encuentren dentro de los almacenes de óptica, pueden ser manejados tanto por optometristas como por oftalmólogos y en consecuencia, esta norma debería ampliarse en este sentido, para lo cual asumimos el compromiso en el evento de que la Corte así lo dispusiere de realizar la reforma correspondiente.

Con base a lo expuesto, solicitan expresamente la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría, publicada en el Registro Oficial N.º 880 del 23 de junio de 1979 y asimismo, de las partes pertinentes señaladas ya anteriormente de los artículos 5, 6 y 10 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica, excluyendo del ordenamiento jurídico, dichas normas que conforme al artículo 424 de la Constitución, carecen de eficacia jurídica dada su inconstitucionalidad.

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

Comparece el director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado conforme a los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica institucional; 3 y 4 del Reglamento Orgánico Funcional en la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0060-2009-IN, propuesta por Alma Lucy Chiriboga Ron y otra, además señala casilla constitucional y adjunta la acción de personal que acredita la calidad en que comparece.

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

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para:

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órgano y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, en el Título III, Control Abstracto de Constitucionalidad, trata de esta acción. De manera particular, el artículo 74 señala:

“Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.

#### **Análisis de constitucionalidad**

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 como a 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.

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 direccionada 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.

Respecto a la demanda presentada por las legitimadas activas y tratándose las normas impugnadas de actos normativos de carácter general, corresponde a esta Corte realizar un control abstracto y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo de la Carta Fundamental del Ecuador; en virtud de aquello, y asociado con la demanda planteada, se han establecido los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos.

#### **I. ¿Vulnera el derecho a la igualdad, la prohibición a los oftalmólogos para ser dueños, accionistas o socios, y tener participación económica alguna en un almacén de óptica?**

El trato discriminatorio consiste en colocar a una persona en una situación distinta al resto del conglomerado sin ninguna causa justificable; es decir, comporta que bajo unos mismos supuestos fácticos se restrinjan derechos a las personas por una determinada circunstancia específica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación al artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ha señalado que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación; que “la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe precisarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable. En suma, se produce una discriminación cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable.

En el caso objeto de análisis se puede observar que el artículo 3 de la LEPOO tiende a excluir a los médicos oftalmólogos de ejercer su derecho al trabajo y a la libertad de empresa, colocándoles en una situación excepcional no justificable en razón de la actividad económica y de salud que prestan los centros de optometría y almacenes de óptica.

La redacción de la norma impugnada es general permitiendo que cualquier persona pueda ser dueña, socia, o tener participaciones económicas en un almacén de óptica; empero, se restringe exclusivamente de esta actividad a los médicos oftalmólogos, quienes paradójicamente son quienes poseen además el conocimiento suficiente al estar su profesión directamente relacionadas las actividades de optometría.

El artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, determina que: “Se reconoce y garantizará a las personas. 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

Del análisis de la disposición normativa contenida en el artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría, se evidencia que cualquier persona puede ser dueño, socio o participar en acciones económicas de un almacén de óptica excepto los médicos oftalmólogos y los artículos 5 y 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica determina que solo los optometristas y ópticos pueden manejar y regir los Centros de Optometría y almacenes de óptica respectivamente; lo cual evidencia un trato discriminatorio en razón de la profesión, contrariándose la disposición contenida en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, en la especie, porque: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...)”, adicionalmente, conforme lo determina el artículo citado nadie podrá ser discriminado entre otras circunstancias por cualquier distinción personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

No existe justificación para que exista una diferenciación negativa para los médicos oftalmólogos; si bien es cierto existe una diferencia entre los optómetras y ópticos que son técnicos especializados en la medición y elaboración de lentes, y los oftalmólogos que son médicos especialistas en el área de la visión, la prohibición manifiesta del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría no se encuentra justificada.

Es más, para expedir cualquier lente o cristal, los establecimientos de óptica requieren de una receta emitida por un oftalmólogo, lo cual denota la interrelación de estas disciplinas, por lo que las disposiciones impugnadas tienden a ser arbitrarias y desproporcionadas.

Respecto al derecho a la igualdad y no discriminación la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varios casos entre los que destacamos el caso *Acosta Calderón vs Ecuador*, en donde el voto razonado del juez A.A. Cancado Trindade expresa:

3. [...] el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental [...]. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*, es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

Otros instrumentos internacionales también consagran este derecho de igualdad y la prohibición de discriminación: la

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, artículo 24.

Por lo antes expuesto se denota que tanto la Constitución de la República, así como los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos tienden a tutelar el derecho de igualdad de todas las personas y condenan el trato discriminatorio; solo excepcionalmente se podrán emprender en acciones diferenciadoras cuando exista una causa justificable; sin embargo, dentro de la causa puesta en conocimiento de la Corte Constitucional se evidencia que ciertas normas demandadas por las legitimadas activas son atentatorias en contra del derecho constitucional a la igualdad de las personas frente a la ley.

En algunas disposiciones normativas existe un trato desigual irrazonable que no encuentra justificación con el derecho a la salud pública que se pretende tutelar mediante la adopción de esta normativa legal, frente a aquello y considerando que no existe una justificación para que se prohíba a los médicos oftalmólogos el participar en actividades económicas relacionadas con el ser dueños, socios o accionistas de almacenes de óptica, las normas resultan ser arbitrarias y restrictivas de derechos y respecto a quienes pueden manejar y regir Centros de Optometría y Almacenes de Óptica, no se puede restringir de su dirección a los médicos oftalmólogos, quienes profesionalmente están capacitados para llevar adelante estas actividades.

## 2. ¿El no poder acceder al manejo y dirección de centros de optometría y almacenes de óptica constituyen una limitación al derecho al trabajo de los oftalmólogos?

La Constitución de la República garantiza en su artículo 33 el derecho al trabajo, el mismo que además de ser un derecho social, constituye como lo expresa la Constitución una “fuente de realización personal y base de la economía” garantizando el Estado ecuatoriano a los trabajadores el desempeño de un “trabajo saludable y libremente escogido y aceptado”.

En aquel sentido, se debe determinar si las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica, atentan contra este derecho a la libertad de trabajo; más aún si consideramos la interrelación que existe entre la profesión de médico oftalmólogo y la de optometrista.

El artículo 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica determina que los almacenes de óptica para el expendio de lentes correctores requieren previamente de la prescripción de un médico oftalmólogo, lo cual evidencia la interrelación de estas dos disciplinas. Cualquier persona “puede dedicar sus esfuerzos a la actividad lícita que a bien tenga”, en el ámbito constitucional ecuatoriano el trabajo es un derecho y un deber social y el Estado ecuatoriano debe velar y propender a favorecer las mejores condiciones para las actividades laborales, procurando que las mismas se lleven a cabo correctamente en aras de la satisfacción de las necesidades de sus habitantes; adicionalmente, el derecho al trabajo al

ser un derecho social abarca un campo de acción mucho más amplio que el ámbito personal, teniendo afectaciones al núcleo familiar por lo tanto, mal podría el Estado restringir esta justa aspiración y derecho constitucionalmente reconocido como es el trabajo con disposiciones normativas que restrinjan el desempeño de actividades laborales a profesionales médicos oftalmólogos que están capacitados impidiéndoles realizar actividades de comercialización y expendio de artículos relacionados con la óptica.

Como se puede observar existe una vulneración del derecho al trabajo por lo que la limitación contenida en los artículos del Reglamento no se encuentran justificada y menos aún bajo el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia en donde el respeto a los derechos es el pilar fundamental y esencia de la organización estatal, por lo que no se puede restringir derechos a través de una disposición normativa desproporcionada.

Bajo una aparente protección del derecho a la salud existen otros mecanismos para tutelar aquel derecho y en aquel sentido, se evidencia que el medio normativo empleado a través de esta restricción no es razonable con el fin que se persigue, pues como se ha demostrado en líneas precedentes el hecho que un oftalmólogo sea dueño, socio o accionista de una empresa de optometría no obsta ni la calidad, ni el correcto desempeño de las actividades realizadas en estos establecimientos, más aún la prestación de este servicio se vería afianzada en la medida en que esta especialización técnica -óptica- requiere de una evaluación médica previa a cargo de un médico oftalmólogo, además la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría es ambigua en el artículo 3 al mantener esta prohibición exclusivamente a los médicos oftalmólogos lo cual no encuentra asidero en el vigente Estado constitucional, en donde su principal bandera de lucha es la protección de los derechos constitucionales, convirtiéndose esta prohibición en una medida no idónea.

Por otro lado, hay que observar los derechos del consumidor, a quienes deben brindárseles todas las facilidades en procura de tutelar su derecho a la salud y en la especie, su salud visual, por ende requieren de una atención integral, por lo que el proceso de tutela de esta salud visual comporta no solo el diagnóstico médico sino también la dotación de los instrumentos que le faciliten solucionar sus problemas visuales; en aquel sentido, la tarea emprendida por los oftalmólogos se vería complementada con la dotación a sus pacientes de los cristales o lentes que requieran de acuerdo a sus necesidades visuales.

Frente a aquello puede observarse que algunas normas impugnadas constituyen una barrera para ejercer la profesión de los médicos oftalmólogos, lo cual es desproporcional y atentatoria al derecho al trabajo, en concordancia con el artículo 284 numeral 6 que consagra entre los objetivos de la política económica ecuatoriana “impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales”.

El Estado ecuatoriano no puede atentar contra los objetivos del régimen del desarrollo consagrados en el artículo 276 numeral 2: “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la

distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.

Los artículos 5 y 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica en la especie, determinan que los optometristas y ópticos deben manejar y regir los centros de optometría y almacenes de óptica respectivamente. Con aquello no se está atentando el derecho al trabajo de los optometristas y ópticos ya que los mismos continúan realizando sus actividades, empero tampoco se puede restringir el realizar esta actividad laboral a los médicos oftalmólogos bajo el amparo de disposiciones normativas claramente inconstitucionales.

Artículo 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica.- Se denomina Centros de Optometría los establecimientos dedicados exclusivamente a la corrección de los vicios de refracción y adaptación de lentes correctores y de contacto, prótesis oculares, y que son manejados por un optometrista.

Del análisis de esta disposición normativa se colige que el mismo restringe derechos a los profesionales médicos oftalmólogos, quienes son los médicos especialistas en enfermedades del ojo, por cuanto al final del artículo citado exclusivamente se concede el manejo de estos Centros de Optometría únicamente a los optometristas; lo cual contraría el derecho al trabajo. En consideración que exclusivamente la parte final del artículo impugnado atenta en contra de derechos constitucionales de este grupo de personas, quienes se han preparado en esta área, la Corte Constitucional considera necesario abrir la posibilidad para que la dirección de los centros de optometría también puedan realizarla los médicos oftalmólogos.

Artículo 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica.- Se denomina Almacenes de Óptica a los establecimientos técnicos dedicados al expendio de lentes correctores para anteojos de acuerdo a la prescripción del médico oftalmólogo o a la fórmula del optometrista, y debe ser regido por un óptico.

El regir implica direccionar o gerenciar las actividades que se realizaran en los almacenes de óptica para lo cual si bien se requiere conocimientos técnicos de esta especialización, no existe justificación para que un médico oftalmólogo esté exento de regir de correcta forma estos almacenes de óptica, por lo que el determinar que exclusivamente los ópticos pueden manejar un almacén de óptica comporta vulneración a los derechos constitucionales a la igualdad, trabajo y libertad de empresa; por lo que esta Corte Constitucional constata la inconstitucionalidad de la frase “(...) y debe ser regido por un óptico”; considerándose que se debe incluir dentro de este ámbito de dirección a los médicos oftalmólogos y a los optometristas, más aún si se trata de una actividad que requiere de la evaluación previa de estos profesionales.

Artículo 10 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría

y Talleres de Óptica.- Los almacenes de óptica, centros de optometría y laboratorios de óptica, previo a su funcionamiento, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

**1) Personal:**

[...] Los almacenes de óptica que tengan además local para optometría, deberán contar obligatoriamente con doctores en optometría u optometristas, a tiempo completo, cuyos títulos estarán registrados en el Ministerio de Salud, conforme lo dispone el Art. 9 de este Reglamento y exponer en un sitio visible del establecimiento.

Del análisis del presente inciso no se evidencia una vulneración a derecho constitucional alguno, por lo que se declara su apego a los preceptos constitucionales, ya que está garantizando el derecho a la salud visual de las personas que acuden a los almacenes de óptica que tenga además local para optometría con aquello además, se está garantizando el derecho de los usuarios a tener la prestación de un servicio de calidad; sin embargo, realizando una análisis integral de la Constitución y procurando la tutela amplia de estos derechos, adicionalmente estos establecimientos deberían contar con los conocimientos de un médico optometrista.

En base a lo expuesto se puede concluir que la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría fue promulgada por Decreto Supremo 3601, publicada en el Registro Oficial 880 del 23 de julio de 1979 y el Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica contenida en el Decreto 550 y publicado en el Registro Oficial 147 del 15 de enero de 1993; lo cual denota que las disposiciones normativas impugnadas obedecen a un momento histórico distinto al actual desempeño de las actividades económicas relacionadas con la atención visual; hoy en día existe una relación interdisciplinaria de estas ramas de la óptica que tiende a brindar un servicio integral a quienes demandan este servicio en procura de la atención de su salud visual.

Dentro del análisis de constitucionalidad existen dos circunstancias a tomarse en cuenta; en primer lugar, la disposición normativa contenida en el artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría en donde no existe un fin legítimo, para que se excluya de la participación como dueños, socios o tener participaciones en almacenes de óptica, lo cual revela violaciones a derechos constitucionales, direccionadas a restringir el derecho a trabajo para los médicos oftalmólogos y al hacer esta distinción se los coloca en una situación de discriminación en razón de la profesión, y las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría y Talleres de Óptica tienden a ser excluyentes de otros profesionales cuyas actividades laborales están directamente relacionadas con la salud visual (médicos oftalmólogos).

Estas diferenciaciones no justificables revelan una violación al derecho de igualdad de las personas y muestran una situación de discriminación en razón de la profesión,

coartando adicionalmente el derecho a la libertad de trabajo; así el artículo 66 de la Constitución de la República determina: “Se reconoce y garantizará a las personas: 17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley (...)”.

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 debe ser expulsada del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 3 de la Ley y las frases de los artículos 5 y 6 del Reglamento contravienen la Constitución. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que se debe proceder a la correspondiente reforma de los artículos mencionados evitándose de esta forma violaciones a los derechos de las personas pero regulando y definiendo quienes pueden manejar Centros de Optometría y Almacenes de Óptica; mientras se produzca aquella reforma y considerando que el más alto deber del Estado es la protección de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, esta Corte modula esta sentencia bajo la modalidad de sentencia aditiva respecto a las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del Reglamento para el ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica.

**III. DECISIÓN**

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

**SENTENCIA**

1. Aceptar parcialmente la demanda de inconstitucionalidad propuesta.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría promulgada por el Decreto Supremo N.º 3601, publicada en el Registro Oficial 880 del 23 de julio de 1979, por contravenir los derechos constitucionales a la igualdad y trabajo contenidos en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 17 de la Constitución de la República.
3. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica constante en el Decreto 550 y publicado en el Registro Oficial N.º 147 del 15 de enero de 1993.

Con el objeto de tutelar los derechos de las personas mientras se produce la reforma por parte de la Presidencia de la República, la Corte Constitucional emite esta sentencia aditiva, disponiendo que se incorpore en el artículo 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de

Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica la frase “o un médico oftalmólogo”. En consecuencia, el artículo 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica dispondrá:

“Se denomina Centros de Optometría, los establecimientos dedicados exclusivamente a la corrección de los vicios de refracción y adaptación de lentes correctores y de contacto, prótesis oculares, y que son manejados por un optometrista o un médico oftalmólogo”.

4. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 6 del Reglamento para el Ejercicio de Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica constante en el Decreto 550 y publicado en el Registro Oficial N.º 146 del 15 de enero de 1993.

Con el objeto de tutelar los derechos de las personas mientras se produce la reforma por parte de la Presidencia de la República, la Corte Constitucional emite esta sentencia aditiva, disponiendo que se incorpore en el artículo 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica la frase “optometristas o médico oftalmólogo”. En consecuencia, el artículo 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica dispondrá:

“Se denomina Almacenes de Óptica, a los establecimientos técnicos dedicados al expendio de lentes correctores para anteojos de acuerdo a la prescripción del médico oftalmólogo, o a la fórmula del optometrista y deber ser regido por un óptico, optometrista o médico oftalmólogo”.

5. Negar la demanda de inconstitucionalidad del artículo 10 numeral 1 segundo inciso del Reglamento para el Ejercicio de la Optometría y Funcionamiento de Centros de Optometría, Ópticas y Talleres de Óptica constante en el Decreto 550 y publicado en el Registro Oficial N.º 147 del 15 de enero de 1993.
6. 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, Tatiana Ordeñan Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 24 de septiembre de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0060-09-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 14 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.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 01 de octubre de 2014

**SENTENCIA N.º 009-14-SCN-CC**

**CASO N.º 0181-13-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 30 de septiembre de 2013, la Corte Constitucional recibió el proceso N.º 2013-0082, seguido por Puma Valarezo Jhovany Fabricio en contra de Loor Aveida Inés Elizabeth por presunta violencia intrafamiliar, remitido por la abogada Nataly Sánchez Sánchez, jueza N.º 1 de la Unidad Judicial Especializada Contra la Violencia a la Mujer y la Familia de El Oro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, a fin de que la Corte Constitucional “(...) acorde a lo previsto en los artículos 141 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009, resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 21 inciso tercero de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (...)”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 30 de septiembre de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º 0181-13-CN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 04 de diciembre de 2013, realizó el sorteo de causas, de

conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto de 27 de agosto de 2014, avocó conocimiento.

#### **Caso del que procede la consulta de constitucionalidad**

La presente acción por consulta de constitucionalidad de norma deviene del proceso N.º 2013-0082, seguido por Puma Valarezo Jhovany Fabricio en contra de Loor Aveida Inés Elizabeth por presunta violencia intrafamiliar, remitido por la abogada Nataly Sánchez Sánchez, jueza N.º 1 de la Unidad Judicial Especializada Contra la Violencia a la Mujer y la Familia de El Oro.

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

La norma cuya constitucionalidad se consulta es el artículo 21 tercer inciso de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, que establece:

Concluido el término de prueba y presentados los informes periciales, dictará de inmediato la resolución que corresponda, la misma que no será objeto de recurso alguno.

#### **Argumentos planteados en la consulta de constitucionalidad**

La jueza N.º 1 de la Unidad Judicial Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de El Oro, dentro de la causa N.º 2013-0082, en su providencia del 23 de septiembre de 2013 a las 08h43 en lo principal, señaló lo que sigue:

[r]esuelvo suspender la tramitación de la causa, y remitir el expediente, en CONSULTA a la Corte Constitucional para que, acorde a lo previsto en los artículos 141 y siguiente de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009, resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 21 inciso tercero de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, que establece '(...) Concluido el término de prueba y presentados los informes periciales, dictará de inmediato la resolución que corresponda, la misma que no será objeto de recurso alguno (...)', por considerarla contraria al literal m, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, ya que los y las ciudadanas que, como en el caso concreto, que se encuentren sancionados por contravenciones, en este caso del Trámite Especial (trámite civil demanda), al limitarse su derecho a recurrir los fallos, se limita su acceso a la justicia y al adecuado ejercicio de defensa.

#### **Pretensión concreta**

La jueza N.º 1 de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia de El Oro solicita que la Corte Constitucional se pronuncie acerca de sí:

(...) en el Trámite Contravencional que se sigue con el Código de Procedimiento Penal, las partes pueden

recurrir a los fallos, ante la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia; sin embargo, en el Trámite Especial (Civil) no existe competencia determinada en la ley para el conocimiento de los casos de apelación. Siendo necesario también tener presente que de conformidad con el Art. 22 de la Ley 103, con respecto a la sanción, refiere que 'El juez al resolver la causa, de probarse la responsabilidad, sancionará al agresor con el pago de daños y perjuicios de uno a quince salarios mínimos vitales, de acuerdo con la gravedad de los resultados...', es decir en presente trámite especial no existe sanción privativa de la libertad. Al respecto cabe señalar que el Art. 183 en la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Tributario; Sala de lo Penal; Sala de Adolescentes Infractores; Sala de lo Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito; Sala de lo Civil y Mercantil; Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia, y; (sic) Sala de lo Laboral; determinándose en los artículos siguientes la competencia de cada una de estas Salas; Sin embargo existe el vacío legal en cuanto al conocimiento de los casos de apelación que por Violencia Contra la Mujer y la Familia, con respecto a la Sala competente para su conocimiento, indicando que el Art. 189 del COFJ con respecto a la competencia de la Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia indica que será competente para conocer los recursos en los juicios por relaciones de familia, niñez y adolescencia; en los relativos (sic) al estado civil de las personas, filiación, matrimonio, unión de hecho, tutelas, curadurías, adopción y sucesiones; y, el Art. 190 del COFJ determina la competencia para el conocimiento de los casos que son competencia de la Sala Civil y Mercantil. Por tanto, al cumplir con el Art. 76 numeral 7 literal m, en los casos de Violencia Intrafamiliar que llevan el Trámite Civil, y que por tanto es un procedimiento de demanda civil, ANTE QUE SALA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA SE PONE EN CONOCIMIENTO LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LA FAMILIA?

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

### **Competencia**

De conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la República y artículos 141, 142, 143, y 191 numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional tiene competencia para conocer, sustanciar y resolver la presente causa.

### **Legitimación activa**

De conformidad con el control concreto de constitucionalidad 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, la jueza N.º 1 de la Unidad Judicial Contra la Violencia a la Mujer y la Familia de El Oro, se encuentra legitimada para deducir la presente consulta de norma.

### Naturaleza jurídica de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad

El artículo 428 de la Constitución de la República, dispone:

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.

A partir del texto constitucional dentro del control concreto de constitucionalidad, la consulta de norma es una garantía constitucional que garantiza a los ciudadanos en la sustanciación y resolución de las causas judiciales, una verdadera tutela judicial eficaz y efectiva de sus derechos e intereses, a cuyo propósito impone a los juzgadores la obligación de elevar consultas a la Corte Constitucional, cuando estos, de oficio o a petición de parte, consideren que determinada norma jurídica es contraria a la Constitución de la República o a tratados internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los señalados en la propia Constitución.

Concordante con la norma constitucional citada *ut supra*, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la suspensión de la tramitación de un proceso judicial procede siempre que el juzgador tenga duda razonable y motivada sobre una norma jurídica contraria a la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los determinados en la Constitución, pues la finalidad y objeto del control concreto de constitucionalidad es garantizar la constitucionalidad de las normas jurídicas que van a ser aplicadas en los procesos judiciales.

Por su parte, desarrollando el texto constitucional y legal la Corte Constitucional reafirmó jurisdiccionalmente lo siguiente:

En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde solo a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente invalidez. De este modo, si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben consultar a la Corte Constitucional para que sea esta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad. Bajo ningún concepto, ante la certeza de inconstitucionalidad de una disposición normativa, un juez podría inaplicarla directamente dentro del caso concreto, pues siempre debe, necesariamente, elevar la consulta ante la Corte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SCN-CC, caso N.º 0535-12-CN.

En este sentido, la Corte Constitucional dentro del control concreto de constitucionalidad, a través de la presente consulta de norma, se pronunciará sobre la consulta planteada en relación a la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los plasmados en la Carta Magna.

### Determinación de los problemas jurídicos

1. En el presente caso, la norma jurídica materia de la presente consulta, actualmente, forma parte del ordenamiento jurídico vigente y por lo tanto ¿existe materia sobre la cual deba pronunciarse la Corte Constitucional?
2. El artículo 21 tercer inciso de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia que establece: "(...) concluido el término de prueba y presentados los informes periciales, dictará de inmediato la resolución que corresponda, la misma que no será objeto de recurso alguno (...)", ¿contraría con lo dispuesto en la disposición constitucional señalada en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República?

### Resolución de los problemas jurídicos

**1. En el presente caso, la norma jurídica materia de la presente consulta actualmente, forma parte del ordenamiento jurídico vigente y por lo tanto ¿existe materia sobre la cual deba pronunciarse la Corte Constitucional?**

Para resolver el presente problema jurídico es importante aclarar que la consulta de norma planteada dentro del caso N.º 0181-13-CN fue presentada el 23 de septiembre de 2013 y recibido el expediente en esta Corte el 30 del mismo mes y año, fecha en que la jueza N.º 1 de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia de El Oro, remitió el expediente procesal a esta Corte Constitucional para que se efectuó un examen de constitucionalidad acerca del artículo 21 tercer inciso de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

La Ley Contra la Violencia a la Mujer y Familia o Ley 103, fue expedida y publicada en el Registro Oficial N.º 839 del 11 de diciembre de 1995, el artículo 21 tercer inciso de esta ley y materia de la consulta, señala lo siguiente:

Concluido el término de prueba y presentados los informes periciales, dictará de inmediato la resolución que corresponda, la misma que no será objeto de recurso alguno.

Ahora bien, la jueza N.º 1 de la Unidad Judicial Contra la Violencia a la Mujer y la Familia eleva en consulta a esta Corte Constitucional, lo siguiente:

(...) Sin embargo existe el vacío legal en cuanto al conocimiento de los casos de apelación que por Violencia Contra la Mujer y la Familia, con respecto a la Sala competente para su conocimiento, indicando que el Art. 189 del COFJ con respecto a la competencia de la Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia indica que será competente para conocer los recursos en los juicios

por relaciones de familia, niñez y adolescencia; en los relativos (sic) al estado civil de las personas, filiación, matrimonio, unión de hecho, tutelas, curadurías, adopción y sucesiones; y, el Art. 190 del COFJ determina la competencia para el conocimiento de los casos que son competencia de la Sala Civil y Mercantil. Por tanto, al cumplir con el Art. 76 numeral 7 literal m, en los casos de Violencia Intrafamiliar que llevan el Trámite Civil, y que por tanto es un procedimiento de demanda civil (...).

La presente consulta de norma luego del examen formal, la Sala de Admisión mediante auto del 14 de noviembre de 2013, admitió a trámite conforme los parámetros establecidos en el artículo 428 de la Constitución, artículo 142 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la sentencia N.º 001-13-SCN-CC.

Con la expedición del Código Orgánico Integral Penal (COIP), publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 180 del 10 de febrero de 2014, mientras se sustanciaba la presente causa, se reformó la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, cuerpo normativo que en la disposición transitoria vigésima tercera establece:

VIGESIMO TERCERA: Deróguese el Título I de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia publicada en el Registro Oficial No. 839 de 11 de diciembre de 1995.

Ahora bien, el Título I (comprende los Capítulos: I Jurisdicción y Competencia. II de las medidas de amparo. III que regula el Juzgamiento ante los jueces de Familia y, el Capítulo IV del Juzgamiento de los Delitos) de la citada ley fue derogado por la nueva ley, entendiéndose por derogación "(...) dejar sin efecto o suprimir parcialmente una ley; pero, comúnmente, se usa como sinónimo de abrogar o suprimir la ley en su totalidad. Derogación, entonces, es el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente"<sup>2</sup>. Esto es, la disposición derogatoria a la Ley 103 es parcial, pues deroga el Título I de la citada ley, pero mantiene vigente tanto el Título Preliminar y el texto subsiguiente al referido título.

La norma jurídica materia de la consulta, esto es, el tercer inciso del artículo 21 de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, se encuentra inmerso en el Título I del Juzgamiento ante los jueces de la Familia de la citada ley, se encuentra derogado, precepto jurídico que mientras estaba vigente despertó la duda de la jueza consultante, sobre la constitucionalidad del mismo respecto al derecho a recurrir del fallo señalado en el artículo 76 numeral 7 literal m.

En mérito de lo expuesto en el presente caso, la norma jurídica materia de la consulta de norma, esto es, el tercer inciso del artículo 21 de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, sí bien actualmente se encuentra derogado, al momento de la formulación de la consulta

tenía plena vigencia en el ordenamiento jurídico y por lo tanto, en el presente caso, existe materia sobre la cual le corresponde pronunciarse a la Corte Constitucional.

**2. El artículo 21 tercer inciso de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia que establece: "(...) concluido el término de prueba y presentados los informes periciales, dictará de inmediato la resolución que corresponda, la misma que no será objeto de recurso alguno (...)" ¿contraría con lo dispuesto en la disposición constitucional señalada en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República?**

Para la resolución del presente problema jurídico es necesario iniciar precisando que la norma jurídica materia de la presente consulta, esto es, el tercer inciso del artículo 21 de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, como se estableció en el anterior problema jurídico, se determinó que el Poder Legislativo a través del Código Orgánico Integral Penal en la disposición derogatoria vigésima tercera derogó expresamente la norma consultada, su absolución debe concretarse al marco jurídico vigente a la época de su planteamiento, ya que la nueva ley, es decir, el Código Orgánico Integral Penal, rige para los nuevos casos que bajo su vigencia entren en conocimiento y juzgamiento de los jueces.

Para analizar el fondo de la consulta; es decir, si el trámite del proceso establecido para casos de violencia psicológica intrafamiliar que no constituye delito, al no establecer el mismo, la opción a interponer recurso de apelación, contraría al texto Constitucional que en su artículo 76 numeral 7 literal m establece el derecho a recurrir el fallo; al respecto, vale precisar si la limitación del recurso de apelación en este procedimiento es idóneo, necesario y proporcional.

Para establecer idoneidad del trámite; es decir, si el mismo es apropiado y adecuado para una debida administración de justicia, es importante establecer lo que se entiende por trámite, así Cabanellas señala:

La etimología latina expresa que se trata del paso de una parte a otra. De ahí, cada uno de los estados, pasos y resoluciones o providencias de un asunto"<sup>3</sup>.

En cuanto al "procedimiento", Ossorio señala que son:

Normas reguladoras para la actuación ante los organismos jurisdiccionales, sean civiles, laborales, penales, contencioso-administrativos, etc. Capitant da a esta expresión dos significados: uno amplio, definible como la rama del Derecho que sirve para determinar las reglas de organización judicial, competencia, trámite de los juicios y ejecución de las decisiones de la justicia, lo que constituye el contenido del Derecho Procesal y de los códigos procesales, y otro estricto o conjunto de actos cumplidos para lograr una solución judicial<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> OSSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Primera edición electrónica. Pág. 314.

<sup>3</sup> CABANELLAS Guillermo. Diccionario de Ciencias Jurídicas. Editorial Heliasta. Página 963

<sup>4</sup> Ibídem, pág. 776

Sobre la obligación de seguir el trámite propio del procedimiento establecido para cada uno de los procesos vigentes en la legislación del Estado, la propia Constitución de la República contempla como garantía del derecho al debido proceso, en el artículo 76 numeral 3, lo que sigue:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y **con observancia del trámite propio de cada procedimiento.** (Lo resaltado pertenece a la Corte).

Tanto de la doctrina como del texto constitucional transcritos *ut supra*, se infiere que es obligación seguir el camino procesal establecido en la ley de la materia para resolver un caso en particular; en tal virtud, cumplir con el trámite y el procedimiento, también es garantía del derecho constitucional de protección al debido proceso establecido en la Carta Magna, pues, según la naturaleza procesal de cada trámite, no todo procedimiento establecido por la ley a un caso específico puede ser objeto de recurso y no por ello, se produzca una vulneración del derecho a recurrir o se considere que determinado procedimiento por no contemplar la apelación contradiga la Constitución, como ocurre con los procesos en los cuales su trámite no contempla recurso de apelación, pues, el legislador ha establecido en la norma infraconstitucional que la resolución dictada en un determinado procedimiento como ocurre en el caso concreto materia de la consulta, no sea objeto de apelación. En tal virtud, si el trámite previsto en la ley no franquea para este tipo de procesos la apelación, no por ello puede considerarse que el mismo contradice el texto constitucional.

De la misma manera que el trámite en los juicios por violencia psicológica contra la Mujer y la Familia tiene por objeto proteger la integridad psíquica de la mujer y los miembros de la familia, la legislación busca que la anhelada protección se materialice con el efectivo y eficaz acceso integral a la justicia, y no encontrarse sometida a una dilación procesal que puede transformarse en una verdadera revictimización de la agredida o los miembros de la familia; por lo que, se puede concluir que la finalidad que persigue la limitación del recurso de apelación, en este tipo de trámites, es tutelar el efectivo cumplimiento de sus derechos y garantías constitucionales de la mujer y los miembros de la familia.

La necesidad de la medida comporta la exigencia y existencia de una eficiente legislación y de un sistema de administración de justicia, para que el proceso se consagre como un medio adecuado para la realización de la justicia, esto es, que las "(...) Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficiencia, intermediación, **celeridad y economía procesal**, y harán efectivas las garantías del debido proceso (...)"<sup>5</sup>. (El énfasis le pertenece a la Corte).

La Corte Constitucional ya emitió criterio respecto de este tipo de dudas de los jueces en el ámbito judicial, señalando que el derecho a recurrir si bien consta en el texto constitucional, este no es absoluto y en tal sentido, no se considere la legislación que regula el trámite propio del procedimiento, así la Corte precisó:

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.<sup>6</sup>

Por lo expuesto, se concluye que a partir de la restricción necesaria y fundamentada, se permite, por medio de un trámite ágil se establezca un juzgamiento oportuno, y que la ejecución de la resolución se cristalice en el menor tiempo posible, contrarrestando de esta forma la impunidad en casos de violencia psicológica contra la mujer y los miembros de la familia.

Finalmente y como se desprende del propio texto de la norma jurídica consultada, se evidencia una verdadera justificación objetiva, proporcional y razonable de la limitación del recurso de apelación realizada por el legislador en la ley en el trámite para los casos de violencia psicológica, pues como ya se señaló, el objeto es no permitir dilatación alguna en la sustanciación de la causa en este tipo de procesos que por su naturaleza jurídica es especial y permite una verdadera tutela del bien jurídico protegido, esto es, la integridad psíquica y salud de la mujer y los miembros de la familia, tutelando de esta manera un verdadero acceso a la justicia y la tutela expedita de sus derechos, poniéndose de manifiesto principios procesales de naturaleza constitucional como la contradicción, intermediación, celeridad y la economía procesal; razón por la cual, la limitación a recurrir el fallo no implica vulneración de derechos constitucionales como el debido proceso o la tutela judicial efectiva, sino que constituye una estricta proporcionalidad de la medida que vierte tanto desde la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos y la ley, como los expresados en este fallo.

En mérito de lo expuesto, esta Corte concluye que la limitación del recurso de apelación prevista en el artículo 21 tercer inciso de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, mantiene conformidad Constitucional y con tratados internacionales de derechos humanos y, no vulnera el derecho y garantía constitucional a recurrir del fallo señalado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República.

#### Consideración adicional

Es importante precisar que debido a la vigencia de la nueva normativa infraconstitucional como es el Código Orgánico Integral Penal y la categorización de las figuras jurídicas, así como la tipificación de las mismas, corresponde a los

<sup>5</sup> Constitución de la República. Art. 169

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, caso N.º 003-09-CN.

órganos judiciales encargados de conocer los casos por violencia intrafamiliar, en estricta aplicación del nuevo marco jurídico, aplicar las normas que más protejan los derechos de las partes materia de la relación 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. Negar la consulta de norma planteada.
2. Devolver el expediente a la jueza N.º 1 de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia de El Oro, para que continúe con la sustanciación de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, 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 01 de octubre del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0181-13-CN

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de octubre del 2014

#### SENTENCIA N.º 144-14-SEP-CC

#### CASO N.º 0979-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección es interpuesta por el señor Hugo Borja Barrezueta, por sus propios derechos, quien compareció el 31 de mayo de 2011 ante el Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de El Oro, que dictó sentencia el 18 de agosto de 2010, dentro del juicio de expropiación N.º 0282-2010. Por medio de providencia dictada el 08 de junio de 2012, el juez resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional, el cual fue recibido por este organismo el 09 de junio de 2012.

El secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 09 de junio de 2011, certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión en funciones, mediante auto del 13 de septiembre de 2011 a las 10h32, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la misma reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó que se proceda al respectivo sorteo.

Posteriormente, efectuado el correspondiente sorteo, 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, para el período de transición, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa N.º 0979-11-EP, efectuado el 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la doctora Wendy Molina Andrade, jueza constitucional sustanciadora, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto dictado el 22 de abril de 2013, y dispuso que se notifique a los jueces con el contenido de la demanda y esta providencia, a fin de que, en el término de 10 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

### **Sentencia impugnada**

Conforme se desprende de la demanda, el accionante interpone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 18 de agosto de 2010 por el juez décimo cuarto de lo civil de El Oro, dentro del juicio de expropiación interpuesto por el alcalde y procurador síndico del Municipio de Machala, con el fin de fijar un justo precio por el inmueble expropiado. Asimismo, el accionante interpone la presente acción en contra de la sentencia de apelación dictada el 10 de diciembre de 2010 por la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del recurso de apelación a la sentencia dictada por el juez décimo cuarto de lo civil de El Oro, y por la cual la Sala aceptó parcialmente las pretensiones del ahora accionante.

Así, la sentencia impugnada por el accionante a través de la presente acción, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, señala en su parte pertinente lo siguiente:

“Siendo el presente juicio de aquellos en los que únicamente se discute el justo precio del bien expropiado, se torna en ilegal el mandar a cancelar deudas provenientes del mismo, a través de descuentos al valor que debe pagar la Municipalidad, por concepto del monto total a lo que asciende el avalúo de la raíz objeto de la expropiación, máxime que ello no es parte del *theme decidendum*, de manera que la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acoge parcialmente los recursos de apelación interpuestos por los demandados y revoca la sentencia del 18 de agosto de 2010, a las 15h55, en cuanto a que no se deberá realizar descuentos alguno por conceptos de hipoteca y por juicios de coactiva, respecto al valor que por justo precio de la raíz expropiada se ha determinado. Una vez en firme la presente sentencia, se remitirá la presente causa al juez de primer nivel...”

### **Detalles de la demanda**

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

El Concejo de Machala declaró de utilidad pública de carácter urgente y de ocupación inmediata con fines de expropiación o interés social el inmueble catastrado como propio a nombre de los copropietarios Víctor Hugo Borja Barreuzeta, Mariana Cueva Carrión, Gustavo Febres-Cordero Cueva, Gina Febres-Cordero Cueva, Rodrigo Murillo Ugarte y Boanerges Ugarte Valarezo; inmueble ubicado en el barrio “Luz de América”, en el cual actualmente funciona el Hospital del Sur, el Centro Oftalmológico de la Solidaridad Machala-Cuba y el Centro de Hemodiálisis.

El Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de El Oro, en sentencia dictada el 18 de agosto de 2010, resolvió aceptar la demanda de expropiación presentada por la Municipalidad de Machala

y dispuso el pago de USD\$ 179.342,75 por concepto de “justo precio”, valor que fue fijado mediante informe pericial ordenado dentro del juicio. Adicionalmente, el juez dispuso que se deberá pagar al acreedor hipotecario por cuanto el predio materia de la expropiación se encuentra con gravámenes de hipoteca a favor de Banco de Pacífico S.A., así como el pago de la coactiva que había iniciado el Municipio de Machala sobre el referido predio; por lo que se dispuso que del valor calculado por la expropiación, se debite estas acreencias y el valor restante se cancele a favor de los copropietarios.

Interpuesto el recurso de apelación por el accionante, la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, mediante sentencia dictada el 10 de diciembre de 2010, revocó parcialmente la sentencia subida en grado, señalando que no se deberá realizar los descuentos indicados por el juez de primera instancia por conceptos de hipoteca y por juicios de coactiva, pues dichas órdenes de pago no guardan relación con el objeto del juicio de expropiación.

De las sentencias dictadas en primera y segunda instancia, el accionante propuso acción extraordinaria de protección, alegando la vulneración del derecho a la propiedad, misma que se habría producido al momento de realizar la declaratoria de utilidad pública por parte del Municipio de Machala y al no reconocerse el justo precio del terreno, cerramiento y edificaciones allí efectuadas, considerando que dentro del juicio de expropiación no se ha prestado una tutela judicial que permita obtener una indemnización justa de la expropiación del inmueble.

#### **Pretensión concreta**

Con los antecedentes y argumentos expuestos, el accionante solicita:

“...se enmiende o solvete la violación grave de mis derechos y garantías constitucionales conculcados, a fin de que, de esta manera se puedan establecer precedentes judiciales según el numeral 8 del Art. 62 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sin perjuicio de que se disponga que se cumpla con las nomas que garantizan mi derecho de propiedad privada, y aún se cumpla con lo que está dispuesto por la misma constitución respecto de expropiaciones”.

#### **Contestación a la demanda y sus argumentos**

Por medio del informe de descargo presentado el 21 de junio de 2013, comparece el juez Arturo Márquez Matamoros, miembro de la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en donde manifiesta que la sentencia dictada el 10 de diciembre de 2010, fue resuelta bajo estándares no solo de “mera legalidad” sino de “estricta legalidad” e incluso sustentado en jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, razón por la cual, la sentencia se encuentra debidamente motivada, ya que cumple con las garantías del debido proceso y seguridad jurídica establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, el juez manifiesta que sobre la sentencia *ut supra* se interpuso recurso de casación, mismo que al ser negado se formuló el recurso de hecho, el cual fue concedido para ante la Corte Nacional de Justicia, remitiéndose la causa ante dicho órgano jurisdiccional. Una vez negado el recurso de hecho, la causa fue devuelta a esta Sala con la ejecutoria respectiva, razón por la cual el secretario de este tribunal de alzada, a su vez, la envió al Juzgado de primer nivel, según se evidencia de las copias certificadas ya mencionadas, a fin de que se proceda con la ejecución de la resolución.

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

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

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director general de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito que obra de foja 62, y señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

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

### **Competencia**

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

### **Legitimación activa**

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

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

Como ya se lo ha reiterado en varios pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones judiciales, en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra sentencias o autos definitivos en los que, por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

### **Determinación del problema jurídico**

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si las decisiones impugnadas han vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1.- Las sentencias dictadas por el juez décimo cuarto de lo civil de El Oro y por la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneran el derecho a la propiedad?

2.- Las sentencias dictadas por el juez décimo cuarto de lo civil de El Oro y por la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva?

### **Desarrollo del problema jurídico**

**1.- Las sentencias dictadas por el juez décimo cuarto de lo civil de El Oro y por la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneran el derecho a la propiedad?**

El derecho a la propiedad se encuentra contemplado en el artículo 66 numeral 26, así como en el artículo 321 de la Constitución de la República, el cual reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta, a la cual se le atribuye el deber de cumplir con su función social y ambiental. En este mismo sentido, este derecho se encuentra protegido en el ámbito del Derecho Internacional a través de la Declaración de Derechos Humanos, que en su artículo 1 señala: "1. Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad".

Por su parte, la Corte Constitucional a través de sus fallos ha señalado que:

El derecho de propiedad privada es un derecho complejo que abarca potencialmente otros derechos. No obstante, el derecho de propiedad debe contener, al menos, el derecho exclusivo del uso de algo por parte de alguien, es decir, a conservar su propiedad, a que no sea destruida, apropiada o confiscada, y de esta forma pueda tener su libre disponibilidad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 011-11-SEP-CC, caso N.º 0480-09-EP.

Si bien la Constitución de la República manifiesta que se protegerá la propiedad en todas sus formas, existe una excepción que ha sido regulada por la propia Constitución en su artículo 323, al señalar que:

“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.

Por su parte, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, reconoce de igual forma una excepción a través de la cual el derecho a la propiedad pueda verse limitado: “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley (...)”.

Conforme se ha señalado en líneas anteriores, la Constitución de la República protege el derecho a la propiedad, existiendo una única excepción en los casos en los que las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, pueden declarar la expropiación de bienes, estableciendo ciertos presupuestos, como es la correspondiente indemnización, por medio de una justa valoración por el inmueble que está siendo adquirido de manera forzosa por el Estado. Por lo que corresponde, a partir de este planteamiento, observar si las sentencias emitidas en primera y segunda instancia dentro del juicio de expropiación, vulneraron este derecho constitucional.

Hay que señalar, en primer lugar, que a través de la acción extraordinaria de protección, el accionante hace referencia a la vulneración del derecho a la propiedad, al no haberse valorado con el justo precio el inmueble objeto de expropiación por parte del Municipio de Machala; es decir, el accionante pretende que se cuantifique nuevamente el valor del inmueble objeto de expropiación y con el cual se encuentra disconforme.

Frente a dicha pretensión, resulta necesario referirse al pronunciamiento de esta Corte Constitucional con respecto a la valoración del justo precio en un juicio de expropiación, como materia de análisis dentro de una acción extraordinaria de protección:

...no corresponde a esta Corte manifestarse sobre las pretensiones de las partes relacionadas con la dimensión del inmueble objeto de controversia, y la cuantificación del justo precio por concepto de la expropiación del inmueble en cuestión. Dichas cuestiones fueron ya dilucidadas por la justicia ordinaria. En mérito de ello y al no ser la acción extraordinaria de protección una instancia adicional a la justicia ordinaria, se declara la improcedencia de la pretensión jurídica<sup>2</sup>.

En consecuencia, dada la naturaleza de la garantía de acción extraordinaria de protección, es evidente que cualquier criterio que vierta esta Corte en relación a la valoración justa o no que haya realizado el juez dentro del juicio de expropiación, obedecería a una interpretación propia de la jurisdicción ordinaria, mas no un asunto de análisis desde una perspectiva constitucional, ya que en cuanto a la cuantificación del justo precio, esta debe ser conocida en la jurisdicción ordinaria que es la competente para interpretar y solucionar las cuestiones de mera legalidad, y que en el presente caso se cuantificó el valor correspondiente al inmueble objeto de expropiación, en base a los informes periciales y las pruebas aportadas dentro del proceso.

Consecuentemente, más allá de los argumentos que denotan la inconformidad subjetiva del accionante en cuanto al valor establecido para el pago del inmueble expropiado, no se ha evidenciado la vulneración al derecho a la propiedad, puesto que la expropiación del inmueble se realizó bajo los parámetros establecidos en el ordenamiento infraconstitucional. Sobre esta base, la Corte Constitucional constata que en el presente caso el proceso de expropiación, como limitante al derecho a la propiedad, fue resuelto conforme a las competencias de los jueces ordinarios en establecer el justo precio del bien expropiado, por lo que el derecho a la propiedad per se no se ha visto vulnerado dentro del presente caso.

## **2.- Las sentencias dictadas por el juez décimo cuarto de lo civil de El Oro y por la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva?**

La tutela judicial efectiva de los derechos se encuentra reconocida en el artículo 75 de la Constitución de la República, el cual señala:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

El derecho a acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita ha sido adoptado procesalmente como una de las garantías fundamentales con las que cuentan los individuos; esta facultad comporta una serie de obligaciones por parte del Estado; por un lado, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional, y por otro, la presencia de juezas y jueces investidos de potestad jurisdiccional llamados a velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, instrumentos internacionales y la ley, aplicados a un caso concreto, del cual se obtendrá una resolución motivada. Consecuentemente, la tutela judicial efectiva no solo comprende el derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino que a través de los debidos causes procesales se obtenga una decisión fundada respecto a las pretensiones que hayan deducido las partes procesales.

La Corte Constitucional, respecto de la tutela judicial efectiva, ha manifestado que:

<sup>2</sup> Corte Constitucional para el período de transición, Sentencia N.º 028-09-SEP-CC, caso N.º 0041-08-EP.

(...) la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual las personas encuentran consagrado su derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de un debido procedimiento y en ejercicio de sus derechos y garantías, obtengan respuestas en decisiones judiciales debidamente motivadas en derecho respecto de sus pretensiones e intereses sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y la Ley (...)<sup>3</sup>.

En el presente caso, a través de la formulación del problema jurídico, corresponde observar si el accionante obtuvo una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses en base a los principios de inmediación y celeridad para resolver su pretensión respecto al juicio de expropiación seguido por el Municipio de Machala.

Al respecto, obra del proceso que el demandante contó con la posibilidad de acudir al órgano jurisdiccional competente en primera y segunda instancia, de acuerdo a la naturaleza del proceso establecido en la legislación pertinente, así como los respectivos recursos de casación y de hecho, obteniendo de aquellos las correspondientes resoluciones. Asimismo, en lo que respecta a la sujeción de los presupuestos de hecho, se observa que tanto el juez *a quo* como la Sala de apelación, emitieron sus fallos conforme las circunstancias puestas a su conocimiento, manifestando de manera precisa que el objeto de este tipo de proceso (juicio de expropiación) es únicamente determinar la cantidad que se debe pagar sobre un predio expropiado, bajo el concepto del justo precio, mas no se discute la legitimidad y viabilidad de la expropiación ya resuelta en su momento por el Concejo Municipal de Machala.

En el presente caso se evidencia que la Municipalidad de Machala, siguiendo el debido proceso establecido en la ley, declaró la expropiación del inmueble, previa valoración e indemnización. Así, la Sala de lo Civil y Mercantil, Laboral, Inquilinato, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de su argumentación para resolver el recurso, manifestó: "...el marco constitucional, jurisprudencia y legal descrito habilita al gobierno municipal del cantón Machala a declarar de utilidad pública o interés social, bienes que tengan interés y expropiarlos, siendo el presente juicio de aquellos en los que únicamente se discute el justo precio del bien expropiado...".

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional considera que los jueces, al momento de resolver la causa, emitieron fallos fundados en derecho, en donde se analizaron apropiadamente los hechos puestos a su conocimiento y resolución. De igual forma, esta Corte no ha encontrado evidencia relevante que demuestre que se hayan irrespetado los debidos causas procesales concernientes al juicio en análisis o que se haya impedido o limitado, en detrimento del accionante, el derecho de activar cada una de las instancias previstas en la ley, y con ello lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-13-SEP-CC, caso N.º 0690-12-EP.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Devolver el expediente respectivo al juez de origen.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñan Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 01 de octubre de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0979-11-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 martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de octubre de 2014

#### SENTENCIA N.º 147-14-SEP-CC

#### CASO N.º 2096-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

#### Resumen de admisibilidad

El señor Jorge Martín Zea García, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 20 de septiembre de 2011, fallo número 902-11, expedida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro del juicio civil ordinario números 838-11, 615-2011, 1150-2011, por dinero.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 1 de diciembre del 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 9 de enero de 2012 a las 15h28, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2096-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sesión extraordinaria del 02 de febrero de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Nina Pacari Vega, en ese entonces, quien mediante providencia del 20 de marzo de 2012, avocó conocimiento de la causa N.º 2096-11-EP y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte de Justicia del Azuay, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Además dispuso que se haga conocer el contenido de la demanda y de la providencia al señor Gabriel Ochoa Carrión.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 3 de abril de 2014, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

#### **Sentencia o auto que se impugna**

La sentencia impugnada fue dictada el 20 de septiembre de 2011 a las 09h50, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte de Justicia del Azuay:

En la especie, el actor no entregó en el tiempo estipulado la obra convenida, pero no es menos cierto que, así mismo, el demandado no cumplió con el pago y conforme el avance de la obra de “algún dinero” –como dice la estipulación- para que el contratista pueda concluir la obra. El artículo 1568 del Código de Procedimiento Civil prevé que, en los contratos bilaterales, ninguno de los contratantes está en mora, dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumple por su parte; es decir, en esta clase de contratos, para que una de las partes esté constituido en mora, es necesario que el otro, por su parte, cumpla o se allane a cumplir lo convenido. “La mora purga la mora” es la expresión en que la doctrina resume el evento en

comentario y que es lo que acontece en el caso sub lite. En consecuencia, La Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso interpuesto y revoca la sentencia impugnada y subida en grado. Se declara sin lugar la demanda y la reconvencción. Sin costas, desde que el ejercicio de acción no es abusivo, malicioso ni temerario. Se deja a salvo el derecho del actor para que lo haga valer conforme a Ley. Hágase saber y devuélvase.

#### **Detalle de la demanda**

**Jorge Martín Zea García**, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia número 902-11 del 20 de septiembre de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte de Justicia del Azuay.

El accionante señala que conforme a las providencias del 12 de Octubre de 2011 y 19 de octubre de 2011, mediante las cuales se le niega el recurso de apelación y el recurso de hecho respectivamente, demuestra que la sentencia contra la que deduce la acción de protección se encuentra ejecutoriada, así como también demuestra que se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en la ley.

Señala también que la sentencia impugnada vulnera derechos constitucionales tales como “el derecho al trabajo y a ser remunerado, así como los artículos 33; 66 numeral 17; 11 numerales 3, 5 y 8; 77 literal I y 426 de la Constitución de la República”.

Menciona que el hecho que demanda y al que se refiere el fallo impugnado, consiste en que luego de entregar una obra a la que se comprometió, esto es, a realizar el amoblado y adecuaciones en una oficina de propiedad del doctor Gabriel Ochoa Carrión, persona que le encargó realizarla; sin embargo, luego de haber entregado la obra contratada, el propietario de la oficina se negó a pagarle un saldo que le adeudaba. El fallo impugnado revoca la sentencia de primera instancia que ordenaba al deudor realizar el pago, por lo que dice que se le ha negado el pago del saldo exigido que es, ni más, ni menos el fruto de su trabajo, violando de esta forma su derecho constitucional a trabajar y a recibir la retribución legítimamente establecida en contrato, fruto de su trabajo e incluso de su inversión como contratista, pese a que la obra está terminada y entregada; el fallo de esta forma viola el contenido del artículo 66 numeral 17 de la Constitución de la República y adicionalmente, los artículos 11 y 426 de la Constitución de la República.

#### **Petición concreta**

La pretensión del accionante es la siguiente: “(...) demando la nulidad de la sentencia y la reparación integral al afectado en la forma que establece el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional”.

### Contestaciones de la demanda

Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay han presentado su informe de descargo en los siguientes términos:

Se dan por notificados con el contenido del auto de admisión de la acción extraordinaria de protección.

Los jueces provinciales que dictaron la resolución a la fecha, ya no integran esta Sala, es público y notorio que son jueces de la Corte Nacional de Justicia.

De conformidad a la resolución 161-2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura del 18 de octubre de 2013, al suprimirse las Salas Primera y Segunda de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Azuay y crear la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay; en su artículo 10 confiere competencia de las causas que se encuentran en conocimiento de juezas y jueces que integran las Salas Primera y Segunda, serán de conocimiento de estas mismas juezas y jueces.

Al no haber participado del análisis y resolución de la causa impugnada en la vía constitucional, no podemos argumentar jurídicamente, ni sostener, criterios que contienen los elementos fácticos y jurídicos de la sentencia.

En estos términos, concluyen su informe de descargo.

### Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 09 de abril de 2014 a las 13h00, comparece señalando casillero constitucional dentro de esta acción extraordinaria de protección.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Consideraciones de la Corte acerca de la acción extraordinaria de protección

La supremacía constitucional es uno de los principios característicos de un Estado constitucional de derechos y justicia en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que es este instrumento el que otorga validez jurídica a las normas que el juez aplica y es la razón por la cual se legitima su

actuación<sup>1</sup>, es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

Tal como esta Corte lo ha expuesto en diferentes oportunidades, la justicia ordinaria debe también ser responsable en el cumplimiento y garantía de los derechos contenidos en la Constitución, más aún respecto de los principios y derechos en los que se enmarca el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Por lo cual resulta lógico que existan mecanismos que tutelen aquellos derechos presuntamente vulnerados dentro de procesos de justicia ordinaria.

Asimismo, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales,<sup>2</sup> por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso se ha entendido en un doble ámbito de aplicación tanto como derecho fundamental de todas las personas como también garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la Constitución<sup>3</sup>, por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía y como tal, dejar en indefensión a las personas que dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta manera, la acción extraordinaria de protección debe ser entendida como una garantía constitucional que tiene por objeto verificar el cumplimiento del debido proceso y garantizar además los derechos constitucionales que presuntamente, podían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales. Por lo que cabe recordar que la acción extraordinaria de protección no puede ser confundida con un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional, por lo que deben cumplirse ciertos requisitos para su procedencia.

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección se limita a conocer, por solicitud de parte, la presunta vulneración al debido proceso o los derechos constitucionales, que puede llevarse a cabo dentro de un proceso jurisdiccional o judicial y en los que además se haya emitido sentencia o auto definitivo y en los que se verifique el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios dentro de la jurisdicción nacional.

<sup>1</sup> Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*, Teoría y práctica de la justicia constitucional, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010. Pp. 657.

<sup>2</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008*, Desafíos Constitucionales, Quito, Ministerio de Justicia de Ecuador, 2008. Pp. 89.

<sup>3</sup> Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*. Pp. 659

Por este motivo, la Corte Constitucional aclara que solo se pronunciará respecto de la posible violación de derechos reconocidos y garantizados en la Constitución de la República de Ecuador o en instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Ecuador sea signatario y no de temas que son competencia de la justicia ordinaria y se relacionan a circunstancias de orden legal.

#### Determinación del problema jurídico a resolverse

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta a este, se determinan los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿garantizó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?
2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿vulnera el derecho constitucional al trabajo?

#### Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿garantizó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

El debido proceso, conforme lo ha señalado esta Corte en varias sentencias, 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,<sup>4</sup> 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.

Bajo el argumento citado, 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 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.

En el caso concreto y conforme señala el accionante en la presente acción extraordinaria de protección, dentro del juicio ordinario por dinero que se tramitó en la justicia ordinaria, es necesario analizar si se han violentado sus derechos constitucionales, pues el legitimado activo afirma que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay emite una sentencia y no la motiva, lo cual ha vulnerado su derecho al debido proceso.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia N.º 003-10-SEP-CC; Quito 13 de enero de 2010.

Para dar solución al problema jurídico antes planteado, corresponde a esta Corte efectuar el siguiente análisis constitucional.

En el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, encontramos consagradas aquel conjunto de garantías que configuran el derecho al debido proceso en relación al cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en anteriores oportunidades, manifestando que este 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>5</sup>

En ese sentido, una de las garantías básicas que asegura aquellas condiciones mínimas es la motivación que se encuentra prevista en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76 numeral 7 literal I<sup>6</sup> y respecto de la cual la Corte Constitucional ha expresado que es un “requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...)”<sup>7</sup>

En consecuencia, la Corte ha establecido ciertos parámetros para que una determinada resolución se encuentre debidamente motivada, y en ese contexto ha señalado que:

(...) 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<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sentencia N.º 200-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 1678-10-EP.

<sup>6</sup> “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

Las consideraciones antes enunciadas nos permiten evidenciar los presupuestos que deben concurrir para que una resolución se encuentre debidamente motivada, presupuestos que deben ser contrastados con el caso en concreto, a fin de determinar si fueron observados en la sentencia impugnada; para el efecto, esta Corte, en el caso *sub judice*, analizará la decisión judicial a partir de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En ese orden de ideas es pertinente precisar que mediante la presente acción extraordinaria de protección, el accionante impugna una sentencia, dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de un juicio ordinario por dinero, mediante la cual se “acepta el recurso interpuesto y revoca la sentencia impugnada y subida en grado. Se declara sin lugar a la demanda y reconvencción”.

#### Parámetro de razonabilidad

Respecto de esta decisión judicial como primer punto de estudio, analizaremos la razonabilidad, para ello confrontaremos las alegaciones formuladas por el legitimado activo en la acción extraordinaria de protección, con la sentencia impugnada, a la luz de las disposiciones constitucionales y los parámetros jurisprudenciales antes señalados.

Así, el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección manifiesta que “(...) la sentencia carece de motivación de acuerdo con el literal l) del artículo 77 de la Constitución de la república del Ecuador (sic)”. El principio *iura novit curia* que significa que “el juez conoce el derecho”, le permite a esta Corte Constitucional subsanar el traspié del legitimado activo, toda vez que el derecho a la motivación se halla en el artículo 76 numeral 7 literal I como ya quedó dicho y no en el 77 literal I de la Constitución, como equivocadamente se afirma.

Tal alegato, nos obliga a remitirnos al recurso de apelación interpuesto por el demandado pues es necesario establecer si los puntos de la *litis* en él establecidos, fueron resueltos en la sentencia, para en base a ello, determinar si la decisión judicial se encuentra motivada por cuanto no podemos desconocer que una parte esencial de la motivación es definir cómo los enunciados normativos se ajustan a las pretensiones de solucionar los conflictos presentados. En ese contexto, el demandado, Gabriel Ochoa Carrión, al interponer el recurso de apelación, manifiesta que no está de acuerdo con la sentencia dictada en razón de que la misma es contraria a la ley y a los datos procesales.

En relación con lo expuesto, constan descritos en la sentencia impugnada los antecedentes de hecho y las alegaciones que sustentan el recurso de apelación, aun cuando en el recurso de apelación no se las precisa con claridad; sin embargo, se observa que en dicha sentencia, en el considerando segundo, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay realiza un análisis detallado de los hechos que originan la demanda, los cuales son contrastados con las normas de derecho pertinentes, producto de cuyo análisis los jueces llegan a la *ratio decidendi* del caso, la cual la hallamos establecida en el considerando octavo de la

sentencia impugnada y que se sustenta jurídicamente en el artículo 1568 del Código Civil, el cual prescribe que: “En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora, dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumple por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos”; es decir, que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, luego del análisis correspondiente de la causa determinó que: «En la especie, el actor no entregó en el tiempo estipulado la obra convenida; pero no es menos cierto que, asimismo, el demandado no cumplió con el pago y conforme el avance de la obra, de “algún dinero”-como dice la estipulación- para que el contratista pueda concluir la obra».

Por consiguiente, esta Corte determina que la sentencia impugnada cumple con el parámetro de razonabilidad pues la decisión adoptada por los jueces se encuentra debidamente fundamentada en una norma jurídica pertinente, misma que busca garantizar los principios constitucionales de seguridad jurídica, de legalidad y debido proceso en relación con la garantía que obliga a toda autoridad garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

#### Análisis lógico

Como segundo punto abordaremos el elemento lógico de la decisión judicial, el cual comporta la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión.

Para analizar este elemento es adecuado señalar que el desarrollo de una decisión judicial supone un silogismo, esto es un razonamiento jurídico por el cual, se vinculan las premisas mayores que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto, con las premisas menores, que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa y de cuya conexión se obtiene una conclusión que se traduce en la decisión final del proceso.

En la causa *sub judice* se puede constatar que como premisa fáctica opera el hecho de que ambas partes incumplieron con lo pactado en el contrato de amoblado y diseño de oficina, aspecto que determinó la Sala luego del examen respectivo del proceso, mientras que sirve de premisa mayor o de derecho; el artículo 1568 del Código Civil, el que dispone que en los contratos bilaterales para que una de las partes este constituida en mora, es necesario que el otro cumpla o se allane a cumplir lo convenido, en tal virtud, la Sala vincula la premisa fáctica con la premisa de derecho y dicta la resolución correspondiente señalando que “acepta el recurso interpuesto y revoca la sentencia impugnada y subida en grado. Se declara sin lugar la demanda y la reconvencción. Sin costas, desde que el ejercicio de acción no es abusivo, malicioso ni temerario”.

Consecuentemente, se puede constatar que la sentencia impugnada cumple con el elemento lógico de una resolución judicial, toda vez que las premisas utilizadas por el juzgador se encuentran lógicamente estructuradas y se desarrollan de acuerdo a los hechos del caso y las normas legales que se aplican al mismo.

### Análisis de comprensibilidad

Finalmente, sobre el elemento que refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente, que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución, se puede comprobar en el caso *sub judice*, con la simple lectura de la sentencia impugnada, que se encuentra redactada de manera clara, inteligible y asequible.

Así pues, podemos afirmar que está redactada de manera clara debido a que utiliza términos sencillos y comprensibles, sin dejar de lado las exigencias técnicas necesarias del derecho civil, logrando un resultado comprensible para los ciudadanos que no son especialistas en derecho.

Es inteligible pues, utiliza un lenguaje sencillo y guarda en su análisis, la debida coherencia y consistencia en las premisas que la conforman, es decir que más allá de su extensión, la sentencia abarca todos los temas propuestos por las partes de manera ordenada, lo que la convierten en una sentencia de fácil entendimiento, por lo que cumple con este requisito.

Y, es asequible, toda vez que no usa términos “intimidatorios” o “rebuscados” de tal forma que la sentencia solo sea interpretada por los “iniciados” en el derecho, sino que más bien, cuando hay algún término, que por la naturaleza de la ciencia jurídica, podría necesitar explicación, se utilizan citas para ampliar el concepto y explicar de mejor manera el porqué de su decisión.

En síntesis, se observa que la sentencia usa un lenguaje claro y pertinente al caso concreto, que permite una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución por lo que cumple con el parámetro de comprensibilidad.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que no existió vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la sentencia impugnada se encuentra motivada con estricto apego a los preceptos constitucionales y legales aplicables al caso, en base a los elementos probatorios que obran del proceso, así como su redacción es clara y completa y de ella, se puede comprender con facilidad los motivos y la decisión del caso. En tal sentido, los jueces que conforman la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay garantizaron dentro del proceso de apelación y a través de su sentencia, el cumplimiento de las normas y derechos concernientes al debido proceso en la garantía de la motivación.

#### 1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿vulnera el derecho constitucional al trabajo?

En el presente caso el legitimado activo aduce que la sentencia que motiva la presente acción extraordinaria de protección, vulnera su derecho constitucional al trabajo y a recibir una retribución legítimamente establecida en un contrato pues, la sentencia impugnada le niega el pago que le ha otorgado el juez de primera instancia en los siguientes términos:

Luego de entregar una obra a la que me comprometí, esto es, a realizar de amoblado y adecuaciones en una oficina del Dr. Gabriel Ochoa Carrión, persona que encargó realizarla; sin embargo, luego de que ya entregué la obra contratada, el propietario este se niega a pagarme un saldo que me adeudaba; el fallo de la Primera Sala consiste en que revocando un fallo de primera instancia que ordenaba al deudor realizar el pago, me niega el pago de este saldo, que es, ni más, ni menos el fruto de mi trabajo, violando de esta forma mi derecho constitucional a trabajar y a recibir la retribución legítimamente establecida en contrato del fruto de mi trabajo e incluso de mi inversión como contratista, pese a que la obra está terminada y entregada; el fallo de esta forma viola el contenido del artículo 66, numeral 17 de la Constitución de la República y adicionalmente los artículos 11 y 426 de la Constitución de la República. (El subrayado le pertenece a la Corte).

Al respecto, la Constitución reconoce el derecho al trabajo en todas sus formas, según lo establece el artículo 325 y en la demanda, el legitimado activo aduce que se ha violado su derecho constitucional al trabajo toda vez que él realizó una obra que entregó y nunca se le pagó una parte que se le adeudaba.

Se observa que el derecho al trabajo históricamente se ha configurado como un derecho social, lo que significa que dada la naturaleza desigual de la relación entre las partes, es el Estado el que debe equilibrar la balanza mediante la aplicación de principios, que en el caso ecuatoriano se hallan constitucionalizados, como el *in dubio pro operario* o de favorabilidad que se encuentra consagrado en la Constitución en el artículo 326 numeral 3 y, reglas que se plasman en ventajas procesales siempre a favor del más débil, de aquel que tiene que vender su fuerza de trabajo para vivir, es decir a favor del trabajador.

En la causa *sub judice*, la relación contractual que se genera entre el arquitecto Jorge Martín Zea García y el doctor Gabriel Ochoa, no es de naturaleza laboral, sino civil, por cuanto se trata de dos personas con formación profesional, tal como se identifican en el contrato de amoblado y diseño de oficina, así como en las generales de ley de la demanda y contestación a la demanda, que constan del proceso de fojas 1, 3 y 44 del proceso de primera instancia; pero además se desprende del hecho de que el arquitecto Jorge Martín Zea García para cumplir con el contrato, necesitó subcontratar a un carpintero para realizar los trabajos a los que se había obligado, tal como lo describe en la demanda que obra a fojas 3 y 4 del proceso de primera instancia, en los siguientes términos: “(...) para el cumplimiento del contrato, requería de la mano de obra de un carpintero quien bajo mi dirección, fabricaría los muebles de oficina (...) para ello contraté los servicios del Sr. Hugo Vinicio Auquilla Pacurucu (...)”; lo que hace suponer que no es la fuerza de trabajo lo que se negocia, por lo que no cabe la protección especial de la que está dotada la relación laboral, por parte del Estado a una de las partes. Tanto es así, que bien hace el juez de primera instancia, del Juzgado Segundo de Trabajo del Azuay, en inhibirse de conocer la causa y disponer que se enviara a la Sala de Sorteos para que se sortee entre los jueces de lo civil, tal

como obra del proceso a fojas 4. Por lo tanto, se puede concluir que en el caso concreto la relación no es de naturaleza laboral, sino civil.

Cabe preguntarse entonces, ¿el trabajo realizado por el arquitecto Jorge Martín Zea García, está amparado por la Constitución? La respuesta se encuentra en el artículo 325 antes mencionado que a su tenor, dice: “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 (...)”.

Si bien la naturaleza del contrato no es laboral, sino civil, esto no implica que el trabajo que realiza el arquitecto Jorge Martín Zea García, por el hecho de no estar amparado por la legislación tuitiva laboral, esté desamparado de la protección constitucional; todo lo contrario, el derecho al trabajo consagrado en la Constitución es la más alta expresión de protección al trabajo, independientemente de si es físico o intelectual o de si para realizarlo se firma un contrato previamente o no, tal es el caso de los trabajadores independientes que realizan su trabajo sin necesidad de la preexistencia de un contrato con persona alguna. Razón por la cual, se evidencia que si podría existir una vulneración al derecho constitucional al trabajo de una persona que no se halla en una relación contractual laboral, sino civil e incluso independiente. En síntesis, no cabe duda de que el trabajo realizado por el arquitecto Jorge Martín Zea García está amparado por la Constitución.

Una vez que se ha identificado que pueden existir vulneraciones al derecho al trabajo en el contrato civil que nos atañe, es pertinente analizar si existió tal vulneración.

La Constitución en el artículo 33, señala que: “**El trabajo es un derecho y un deber social**, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y **retribuciones justas** y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”. (Lo resaltado le pertenece a la Corte).

Como se observa, el derecho al trabajo es un medio para lograr la justicia social en tanto que tiene dos dimensiones: la una como derecho y la otra como deber social; es esta dicotomía, la que nos lleva a analizar el derecho al trabajo, desde una perspectiva constitucional, como un dispositivo esencial para la realización personal y social.

Por lo tanto, el trabajo es un derecho pero también un deber social, para el cual el Estado debe garantizar retribuciones justas. En este sentido, el derecho al trabajo supone una contraprestación para el titular del derecho que en el caso concreto, se ve reflejada en la obligación que tiene el profesional de realizar su encargo en apego a la Ética tal como lo establece la Constitución en el artículo 83 numeral 12, lo que implica que el trabajo del legitimado activo en su condición de profesional, ha de cumplir con ciertos estándares acordes a la tarea y a la dificultad, de modo de poder evaluar su desempeño, más aún cuando se trata de un profesional que ha estudiado varios años para poder ejercer su profesión.

En el caso *sub judice*, el derecho al trabajo del arquitecto Jorge Martín Zea García supone un derecho que debe ser garantizado por el Estado, ya sea en la dimensión de garantizar su capacidad para contratar libre y voluntariamente o en su dimensión de garantizar una remuneración justa, supuestos ambos, que para el caso concreto, se encuentran perfectamente garantizados por la constitución y normados en el Código Civil; pero, además una obligación de parte del legitimado activo, titular del derecho, que supone hacer el trabajo con el más alto estándar de profesionalismo y siempre apegado a la ética, lo que en la práctica, en el presente caso, era entregar la obra bajo las condiciones pactadas, con los materiales acordados y con la funcionalidad que supone un trabajo bien hecho.

Del estudio del proceso se desprende que nunca se entregó a conformidad del propietario de la oficina la obra contratada; por lo que el legitimado activo no cumplió con la obligación que contrajo libre y voluntariamente, razón por la cual no se entiende cómo se puede exigir la totalidad del pago a esta Corte Constitucional, a razón de retribución justa, cuando este derecho se halla totalmente regulado y desarrollado en la legislación en este caso en el Código Civil, en concordancia con lo que establece la Constitución en su artículo 11 numeral 8 que a su tenor dice: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas (...)”.

En la causa *sub judice* es necesario precisar que la figura de la “mora purga la mora” utilizada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al momento de dictar la sentencia impugnada, no es una institución nueva en el derecho civil, sino que por el contrario, data del tiempos antiguos, encontrando sus raíces en el derecho romano y siendo adoptada por la legislación civil ecuatoriana desde hace siglos, precisamente para desarrollar el contenido de los derechos, tal como establece la Constitución de la República; por esta razón, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al momento de utilizarla y aplicarla para resolver el caso, está salvaguardando el debido proceso y la seguridad jurídica. En consecuencia, no se ha vulnerado el derecho al trabajo del legitimado activo.

Adicionalmente, el legitimado activo manifiesta que “el propietario este se niega a pagarme un saldo que me adeudaba; el fallo de la Primera Sala consiste en que revocando un fallo de primera instancia que ordenaba al deudor realizar el pago, me niega el pago de este saldo, que es, ni más, ni menos el fruto de mi trabajo, violando de esta forma mi derecho constitucional a trabajar”.

Cabe preguntarse entonces ¿tiene relevancia constitucional la afirmación hecha por el legitimado activo respecto de que el juez estaba obligado a mandar a pagar una deuda producto de un contrato civil, so pena de vulnerar su derecho al trabajo?

Es necesario recordar que el juez tiene la obligación de administrar justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley al tenor de lo dispuesto en el artículo 175 de la Constitución. En complemento, en la doctrina, encontramos

el principio *erat non es' in actis non es' in ill mundo*, que significa que el mundo del juez es el proceso y que debe resolver según el mérito de los autos, por lo que el juez no está en la obligación de dictar sentencia a favor de una u otra parte, sino que debe resolver conforme a las piezas procesales puestas en su conocimiento dentro del respectivo expediente, lo que garantiza la seguridad jurídica y el debido proceso.

Al respecto, el Código Civil contempla normas previas, claras y públicas, que desarrollan las obligaciones y los contratos, mismas que como ya se dijo, debían y fueron estrictamente aplicadas por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, para efectos de salvaguardar el debido proceso y la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional en la misma línea, ha manifestado en fallos anteriores lo siguiente:

(...) el juez tiene el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento a fin de tutelar los derechos garantizados en la Constitución. En otras palabras es el guardián de las normas, pues a él se le confía la función de proteger y hacer respetar los derechos dentro de los lineamientos predeterminados. La sumisión al mandato de las Leyes hace que las decisiones se logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativo de una pernicioso influencia en las decisiones (...)<sup>9</sup>.

Por lo que esta Corte Constitucional considera que el legitimado activo confunde su derecho al trabajo con la supuesta obligación del juez de garantizar el pago de un contrato civil incumplido por ambas partes, tal como lo establece la sentencia impugnada y cuya resolución encuentra sentido en el Código Civil.

Por lo expuesto, se advierte que en la sentencia dictada por la Primera Sala de Lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte de Justicia del Azuay, no se ha vulnerado el derecho constitucional al trabajo pues, el asunto materia de la acción extraordinaria de protección relacionado con la sentencia dictada por la Sala antes indicada, no versa sobre la vulneración de derechos constitucionales, sino que guarda relación con conflictos de índole infraconstitucional, pues se trata de un asunto que encuentra su regulación específica en el Código Civil, sin que de por medio intervenga un aspecto de directa trascendencia constitucional; de ahí, que los temas sustanciados mediante la acción extraordinaria de protección, en el presente caso, encajan dentro de los aspectos de legalidad.

En definitiva, y luego del análisis del expediente, no es posible determinar que la sentencia impugnada haya vulnerado derechos constitucionales: ni al debido proceso en la garantía de la motivación, ni al derecho al trabajo; en

razón de que la sentencia impugnada ha superado el análisis propuesto por esta Corte para examinar el derecho a la motivación, así como se ha concluido que la supuesta vulneración al derecho al trabajo, no es otra cosa que un tema de mera legalidad, tornándose por tanto inviable acción extraordinaria de protección, razones por las cuales emite la siguiente.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 01 de octubre del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 2096-11-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 martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 114-13-SEP-CC, caso N.º 1121-13-EP.

Quito, D. M., 01 de octubre del 2014

**SENTENCIA N.º 148-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1552-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por José Ramiro Utreras Aguirre en contra del auto expedido el 23 de julio de 2012 a las 09h57, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario por daño moral signado en casación con el N.º 1207-2011.

La secretaria general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 02 de octubre de 2012, certificó que en referencia al presente caso no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por la jueza y jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, el 11 de marzo de 2014.

Habiéndose realizado el sorteo de las causas, conforme el artículo 195 y disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto emitido el 21 de mayo de 2014 a las 11h00, avocó conocimiento.

**Decisión judicial que se impugna**

Es el auto emitido el 23 de julio de 2012 a las 09h57, por la Sala de Conjuza y Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que en lo pertinente señaló:

“(…) La jurisprudencia ecuatoriana relativa al recurso de casación destaca (...) ‘Son causales no numerales (e) ‘CUARTO. El fundamento del recurso en los numerales’ 1º, 2º, 3º, 4º, y 5º del artículo 3 no procede por cuanto dicha disposición legal, no contiene numerales como impropiamente lo expresan los recurrentes, si no causales. Y en lo principal porque el accionante no explica la forma en que la sentencia recurrida ha sido afectada por encuadrarse en las antes referidas causales’ la disposición contenida en el artículo 3 de la ley de Casación no contiene numerales

como impropia o inadecuadamente lo expresa el recurrente, sino causales, en consecuencia no procede el recurso (...) **OCTAVO.-** (...) En cuanto al requisito de fundamentación del recurso, el recurrente no dice ni expresa cuales son las normas de derecho sustantivas o adjetivas que se han violado en la sentencia ya sea por falta de aplicación conforme lo afirma, pero no determina con claridad las causales en que se funda y no explica cómo cada norma violada ha influido en la parte dispositiva de la sentencia, se limita únicamente a relatar exhaustivamente los fundamentos de hecho por los que interpone el recurso. Si bien el recurrente ha expresado, que acusa de falta de aplicación de normas, no expresa cuales en su lugar se aplicaron indebidamente, por regla general como se repite, la falta de aplicación de una norma entraña la aplicación indebida de otras. Con los argumentos expuestos y una vez analizado el recurso de casación, se determina que éste no cumple con los requisitos formales de admisibilidad contenidos en el artículo 6 de la Ley de Casación. En consecuencia la Sala de Conjuza y Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia NO ADMITE a trámite el recurso de casación interpuesto por José Ramiro Utreras Aguirre”.

**Argumentos de la demanda**

El accionante argumenta que a inicios del año 2002 se constituyó la empresa REMESAS UTRERAS & UTRERAS S.A., siendo su actividad el pago de giros en Ecuador provenientes de Estados Unidos y Europa.

Que luego de fuertes inversiones dentro y fuera del país y superar un proceso difícil para la obtención de contratos con empresas extranjeras que exigían confianza y credibilidad de su empresa, consiguió firmar contratos con las mismas debido al conocimiento y buen manejo de la compañía, para cumplir los contratos suscribió otros con entidades bancarias y cooperativas del país, entre ellas la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo representada por su gerente general, economista Paciente Vásquez Méndez.

Posteriormente, la empresa REMESAS UTRERAS & UTRERAS S.A., y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo convinieron que la indicada cooperativa pagara a través de sus agencias los giros que la empresa envíe mediante sistema informático: “(...) siempre y cuando con anticipación, la Empresa REMESAS UTRERAS &UTRERAS S.A. haya enviado el dinero, mediante depósitos en la cuenta de la Cooperativa, caso contrario no se procedería al pago”.

Señala que “(...) todo caminaba sobre ruedas y la empresa manejaba montos superiores a dos millones cuatrocientos mil dólares, y hasta se amplió el servicio con la prestación gratuita de salud a sus clientes a través de la clínica establecida en Sangolquí en la que se invirtieron doscientos cincuenta mil dólares”.

Manifiesta que pese a todo ello a inicios del 2004, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo atribuyó a la empresa REMESAS UTRERAS & UTRERAS S.A., un faltante de treinta y nueve mil dólares americanos, acusación que concluyó con la presentación de una denuncia en el Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha

(N.º 5842-2004) por parte del economista Paciente Vásquez Méndez en calidad de gerente general y representante de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo. Sostiene que “producto de los hechos y el proceso penal instaurado se inició una guerra de difamación en su contra e ingresó privado de su libertad al ex Penal García Moreno”, sobreviniéndole la quiebra y cerrándose las puertas de toda actividad económica; se destruyó su hogar y fue abandonado por su mujer y, mientras permaneció detenido “(...) en un submundo donde no existe posibilidad de respeto a la dignidad humana y de la noche a la mañana se me convirtió en un preso más, mezclado entre los más variados y conspicuos delincuentes donde sobrevivir un solo día sano y salvo, representa un acto de osadía o de temeridad, porque uno se encuentra total y absolutamente indefenso”.

Señala que enfrentó un juicio penal en el que fue objeto de extorsiones; sin embargo, afirma que el mismo concluyó con dictamen abstentivo de la fiscalía y auto de sobreseimiento provisional del proceso y del procesado emitido por la jueza segunda de lo Penal de Pichincha y posteriormente, conocido por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, quien resolvió: “(...) que la intervención del Fiscal de la Unidad de Delitos Misceláneos y los Jueces Segundo y Décimo Segundo de lo Penal es ilegal y esa intervención ilegal ha viciado de nulidad el Proceso, por lo que esta Sala Especializada, tomando en cuenta que la nulidad en materia penal es de rigor (...) se ve en el caso de declarar, como en efecto declara, nulo el Proceso a partir de la denuncia (...)”.

Precisa que no se trató solamente de un daño económico, sino también “moral y psíquico que le provocó un intenso sufrimiento y humillación, y que como a nadie le sirve de consuelo que luego de un doloroso e intenso proceso penal que le ocasionó la quiebra económica, la justicia le declare inocente, instauró un juicio por daño moral en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo representada por su gerente general economista Paciente Vásquez Méndez”. La demanda recayó en el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, órgano judicial que en sentencia expedida el 17 de diciembre de 2008 resolvió:

(...) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DEL Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, desechando las excepciones y la reconvencción planteada, se acepta la demanda y en consecuencia se dispone que el demandado por sus propios derechos y en su calidad de representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, Economista Paciente Vásquez Méndez pague al actor José Ramiro Utreras Aguirre, la suma de Un Millón setecientos mil Dólares de Norteamérica (...).

Manifiesta que posteriormente la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con votos de mayoría revocó la sentencia señalando lo que sigue:

(...) el demandado al comparecer a juicio, estructura su defensa, proponiendo como excepción principal la incompetencia del juez de Quito, para conocer una causa que debió ser propuesta, tramitada, resuelta y ejecutada, de ser el caso, en la ciudad de Cuenca (...)

La falta de competencia de un juzgado o Tribunal de justicia, teóricamente hablando, se plantea como una cuestión de capacidad o incapacidad objetiva con respecto de determinado proceso (...) la Sala acogiendo la excepción de incompetencia en razón del territorio y sin necesidad de entrar a realizar consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR (sic) Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, revocando la sentencia venida en grado, por falta de competencia rechaza la demanda (...).

Finalmente afirma que: “La Sala de Conjuera y Conjueres de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia no ha motivado la sentencia; ya que en la misma 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, siendo por consiguiente el fallo NULO”.

#### **Derechos constitucionales vulnerados**

El legitimado activo afirma que el auto del 23 de julio de 2012, vulnera los siguientes derechos constitucionales: la tutela judicial efectiva; el debido proceso en las garantías de aplicación de las normas y derechos de las partes, la motivación y a recurrir del fallo y, la seguridad jurídica establecidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales l y m, y 82 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión concreta**

El accionante solicita que en mérito de lo expuesto la Corte Constitucional dicte sentencia declarando que los fallos emitidos por la Sala de Conjuera y Conjueres de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia y la sentencia expedida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneraron sus derechos constitucionales y que se ratifique la sentencia dictada por el juez *a quo* que es la que tutela sus derechos.

#### **Contestación a la demanda**

#### **Comparecencia de la Conjuera y Conjueres de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

A fojas 39 del expediente constitucional consta el oficio N.º 0018-AAMA-SUS-CC-2014 del 22 de mayo de 2014 mediante el cual se notificó a la conjuera y conjueres de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe respecto de la presente acción extraordinaria de protección; sin embargo, de la revisión del proceso, se observa que los conjueres no han comparecido ni han presentado informe alguno.

#### **Comparecencia del Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado**

En lo principal se limita a señalar la casilla constitucional N.º 18 para recibir notificaciones.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se encuentra establecida en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. Como se ha reiterado en varios fallos constitucionales, el objeto de la acción extraordinaria de protección radica en la defensa de los derechos constitucionales y de las normas del debido proceso ante su vulneración a través de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hallen firmes o ejecutoriados; por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que dichas decisiones puedan ser objeto de análisis por parte del más alto órgano de justicia constitucional en el país, como es la Corte Constitucional.

En este orden, todos los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección, contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales consideran vulnerados derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

### Determinación de los problemas jurídicos

La Constitución crea al Estado de derecho constitucional y justicia, el cual establece, entre sus objetivos, garantizar a las partes sujetas a contienda judicial el pleno respeto y cumplimiento de sus derechos y garantías, tarea encargada a los jueces, pero, en el caso concreto, el accionante acusa a los propios jueces ser los responsables de la vulneración de sus derechos; en tal virtud, la Corte Constitucional procede a determinar los siguientes problemas jurídicos a través de los cuales realizará el análisis de fondo y resolverá los mismos.

1. El auto expedido el 23 de julio de 2012, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República?
2. El auto expedido el 23 de julio de 2012, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, ¿vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de aplicación

de las normas y la motivación establecidos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literal I de la Constitución de la República?

3. El auto expedido el 26 de julio de 2012, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

### Argumentación y resolución de los problemas jurídicos planteados

#### 1. El auto expedido el 23 de julio de 2012, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva la Constitución de la República establece:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.<sup>1</sup>

A partir de la norma transcrita, esta Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el derecho a la tutela judicial efectiva "(...) debe ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia, mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas"<sup>2</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, sobre el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva señaló:

(...) es el derecho de toda persona, no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino a que a través de los debidos causas procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones<sup>3</sup>.

Sin embargo, en el caso *in examine* el propio accionante acusa a los jueces, ser los causantes de la vulneración de este derecho por no haberle permitido acceder materialmente a una adecuada administración de justicia. A fin de verificar la veracidad de la acusación con los datos objetivos que obran y se desprenden del proceso y el cumplimiento del mandato constitucional *ut supra* señalado como vulnerado, es necesario revisar el proceso y en este ejercicio encontramos que consta a fojas 9 a 12, el auto del 23 de julio de 2012 a las 09h57 mediante el cual los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia inadmitieron a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, argumentando entre otras consideraciones, las siguientes:

<sup>1</sup> Constitución de la República Art. 75.

<sup>2</sup> Sentencia No. 006-14-SEP-CC dentro del caso No. 1026-12-EP, página 7.

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

(...) la disposición contenida en el artículo 3 de la ley de Casación no contiene numerales como impropia o inadecuadamente lo expresa el recurrente, sino causales, en consecuencia no procede el recurso (...) **OCTAVO.-** (...) En cuanto al requisito de fundamentación del recurso, el recurrente (...) se limita únicamente a relatar exhaustivamente los fundamentos de hecho por los que interpone el recurso. Si bien el recurrente ha expresado, que acusa de falta de aplicación de normas, no expresa cuales en su lugar se aplicaron indebidamente, por regla general como se repite, la falta de aplicación de una norma entraña la aplicación indebida de otras.

El legitimado activo resalta que la vulneración de su derecho constitucional se produce porque el criterio de la conjueza y conjueces casacionistas inadmitieron a trámite su recurso basados en que el artículo 3 de la Ley de Casación<sup>4</sup> contiene causales y no numerales. Sin embargo, cotejando el argumento judicial con el libelo del recurso, se observa (fojas 816 del proceso en apelación) que en el numeral 3 del texto del recurso de casación, el accionante, señaló:

**TERCERO.-** Las causales por las que interpongo el Recurso de Casación y en las que se fundamenta el presente Recurso se encuentran previstas en el Art. 3 de la Ley de Casación, numeral 2do, en virtud de que ha existido un falta de aplicación del Art. 29, numeral 5 del Código de Procedimiento Civil, relativo a la Competencia, con lo que se aseguraba la competencia del juzgador, porque justamente los daños fueron causados por el demandado en esta ciudad de Quito (...).

La cita *ut supra* pone de manifiesto que el argumento utilizado por la Sala contrasta con el contenido del recurso y los recaudos procesales ya que, en primer lugar, en el citado numeral 3 demuestra objetivamente el empleo de la exigencia lingüística "causales" requerido por el Tribunal

<sup>4</sup> Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales:

- 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva;
- 2da. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente;
- 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto;
- 4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis; y,
- 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

de casación y, si bien el recurso de casación es un instrumento procesal extraordinario que exige un alto tecnicismo jurídico en su planteamiento, en el caso *sub judice*, la reproducción y contraste de los textos citados demuestran su cumplimiento y, mal puede considerarse como causa de inadmisión su posterior enunciación de "numeral 2do" en lugar de causal segunda para referirse a un punto de derecho y accesorio del contenido de la norma jurídica invocada, circunstancia que bien pudo la Sala superarla por tratarse de un *lapsus calami* o *tipográfico* considerado como "[F]alta o equivocación cometida por descuido"<sup>5</sup> o como lo estableció la Corte Constitucional, para el período de transición, que "(...) un lapsus calami o error en la escritura es un acto cometido por una persona de manera involuntaria o sin conciencia plena de la acción de que se trate"<sup>6</sup>, razón por la cual, un *lapsus calami* no comporta atentado alguno a las solemnidades propias del recurso de casación.

De la misma manera la conjueza y conjueces de la Sala Casacional en el auto del 23 de julio de 2012 a las 09h57, consideraron:

**OCTAVO.-** (...) En cuanto al requisito de fundamentación del recurso, el recurrente no dice ni expresa cuales son las normas de derecho sustantivas o adjetivas que se han violado en la sentencia ya sea por falta de aplicación conforme lo afirma, pero no determina con claridad las causales en que se funda y no explica cómo cada norma violada ha influido en la parte dispositiva de la sentencia (...) En consecuencia la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia NO ADMITE a trámite el recurso de casación interpuesto por José Ramiro Utreras Aguirre.

En similar procedimiento es necesario equiparar las consideraciones y decisión del órgano judicial con el libelo del recurso de casación interpuesto por José Ramiro Utreras Aguirre, quien en el considerando segundo del libelo del recurso (fojas 816 proceso en segunda instancia), precisó:

**SEGUNDO.-** Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades de Procedimiento que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ha violado, y que son determinantes en la Sentencia, son las siguientes:

f) Art. 29, numeral 5, del Código de Procedimiento Civil, que dice:

g) 'Además de la jueza o el juez del domicilio, son también competentes: (...) 5. El del lugar donde fueron causados los daños, en las demandas sobre indemnización reparación éstos (...).

<sup>5</sup> MOLINER María. Diccionario de Uso del Español. Segunda edición. Editorial GREDOS, pág. 151

<sup>6</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 020-09-SEP-CC, en el caso N.º 0038-09-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 35 del 28 de septiembre de 2009

El texto transcrito difiere del argumento esgrimido por los conjuces respecto a que el accionante no ha precisado las normas sustantivas o adjetivas inaplicadas, ya que la cita *ut supra* identifica la norma presuntamente inaplicada y considerada por el legitimado activo como determinante en la decisión judicial; es decir, mientras la Sala insiste en la falta de especificación de la norma jurídica para inadmitir el recurso, el expediente procesal de segunda instancia a fojas 816 revela que el accionante particulariza la norma que considera inaplicada y que fue determinante en la sentencia.

Revisado el proceso, esta Corte considera que si bien el accionante tuvo acceso al Tribunal de Casación, la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional no garantizó materialmente una adecuada administración de justicia, justamente porque la decisión judicial se construyó a partir de elementos fácticos incompletos y en franca contraposición con los recaudos procesales, sustentando sus premisas en la causal segunda de la Ley de Casación, enfatizando que la decisión de inadmitir el recurso frustró a su vez, que el órgano Casacional se pronuncie sobre el fondo del recurso, razón por la cual, esta Corte considera que la Corte Nacional de Justicia a través del recurso de casación, cumpliendo el mandato constitucional de garantizar tutela judicial efectiva debe cumplir con su deber de pronunciarse sobre el fondo del recurso respecto de la presunta falta de aplicación del 29 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil, dentro del juicio por daño moral.

En mérito de lo expuesto, esta Corte concluye que el auto expedido por la Sala de Conjuces y Conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, argumentando que el artículo 3 de la Ley de Casación contiene causales no numerales, y no haber identificado la norma indebidamente aplicada, vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva señalado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

**2. El auto expedido el 23 de julio de 2012, por la Sala de Conjuces y Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, ¿vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de aplicación de las normas y la motivación establecidos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literal I de la Constitución de la República?**

Respecto del cumplimiento del derecho al debido proceso, la Constitución de la República establece en el artículo 76 numerales 1 y 7 literal I lo siguiente:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

La norma constitucional transcrita establece mandatos supremos que fuerzan la actuación de los jueces a su cumplimiento, en tal sentido, en todo procedimiento el juez está obligado a tutelar derechos y garantías de los

ciudadanos cristalizando el objeto y finalidad del proceso como medio para la realización de la justicia, con este propósito, y a fin de desterrar toda arbitrariedad en la decisión judicial, la norma impone reglas a las que deben sujetarse y seguir las actuaciones jurisdiccionales, por lo que su aplicación y cumplimiento es garantía constitucional del derecho al debido proceso.

En el caso *sub judice* el accionante argumenta que se vulneró su garantía a la aplicación y cumplimiento de las normas y derechos de las partes, porque la Sala sacrificó la justicia aplicando formalidades ajenas al ritualismo procesal del recurso de casación, omitiendo cumplir con la siguiente disposición constitucional:

[E]l sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, 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>

En armonía con los argumentos expuestos, los recaudos procesales y la revisión de la decisión judicial impugnada, esta Corte observa que en la fase de admisión del recurso de casación, la Sala Casacional inadmitió el recurso de casación basando su argumentación y *ratio decidendi* en premisas incompletas y distorsionadas que además, inaplicaron la norma constitucional citada *ut supra*; y si bien la Ley y la jurisprudencia de casación a permeado al recurso de casación de formalidades técnicas para su admisión, en el caso concreto, tales condicionamientos formales no comportan la omisión de la inaplicación del texto constitucional antes citado que integra los principios de la administración de justicia que debe observar todo procedimiento judicial en general.

Finalmente, la Sala debió garantizar la aplicación de la norma constitucional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las partes, revisando escrupulosamente el libelo del recurso y cerciorándose que sus pronunciamientos den respuestas a todas las peticiones del recurrente, a fin de que la decisión judicial no vulnere el derecho a la defensa por omisión en el cumplimiento de las normas, pues la aplicación del ordenamiento es también garantía constitucional del debido proceso.

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

1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian 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>7</sup> Constitución de la República. Art. 169.

Respecto del derecho a la defensa en la garantía de la motivación, la Corte Constitucional, para el período de transición, al señalar que la motivación “es condición para el efectivo goce de los derechos y el control social sobre la juridicidad de la actuación pública”<sup>8</sup>, determinó 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 (...)”<sup>9</sup>. Adicionalmente estableció que su exposición debe ser razonable, lógica y comprensible.

Sobre la razonabilidad, el mismo órgano de administración de justicia constitucional señaló que: “[U]na decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales”<sup>10</sup>

En el caso *in examine* la decisión judicial incumple el presupuesto de “razonabilidad” primero, porque los juicios vertidos por los conjuces del órgano de casación en el auto del 23 de julio de 2012, en lo medular, no arriban desde principios constitucionales en su lugar, parten de premisas legales y jurisprudenciales acompañadas de hipótesis que discrepan con los recaudos procesales ya advertidos con anterioridad en este fallo y segundo, porque si bien las normas jurídicas invocadas hacen relación al procedimiento, las mismas no se equiparan con el contenido de las piezas procesales sujetas a control formal (recurso de casación fojas 816), toda vez que la argumentación, consideraciones y decisión son adoptadas en contradicción con los principios constitucionales afectando la “razonabilidad” de la misma.

Una decisión judicial es “lógica” no solo cuando es el producto final de un correcto ejercicio jurisdiccional sino, cuando el juez cuida la relación coherente que debe existir entre los antecedentes y la “ratio decidendi” que la llevó a resolver o pronunciarse en dicho sentido, exteriorizando confianza y seguridad a través de su decisión en este mismo sentido, la Corte Constitucional de transición precisó que “(...) La decisión lógica (...) implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión”<sup>11</sup>.

En el caso *sub judice*, esta Corte observa que la Sala de Casación arribó a una conclusión basada en antecedentes que no guardan conformidad con las piezas procesales, razón por la cual la construcción de las premisas sobre las que se levanta la decisión no encuentra coherencia con la conclusión y consecuentemente con la decisión, tornándose esta en ilógica. En este sentido, la Sala de Casación al afirmar que el recurrente no cumplió los requisitos previstos en la Ley de Casación al hablar de numerales y no de causales que realmente constan en el libelo del recurso, la decisión se torne ilógica.

Adicionalmente, mientras la Sala de Casación en el auto impugnado insiste que el recurrente incumple los requisitos de admisibilidad del recurso, el libelo del recurso da cuenta la precisión de las normas jurídicas que el recurrente considera inaplicadas, así como de las causales en las que la sustenta el mismo, por lo que se ratifica la falta de lógica existente en el auto impugnado.

Siguiendo el mismo hilo conductor establecido en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dentro del caso N.º 1212-11-EP, para que la decisión judicial sea comprensible, es importante que esta goce “(...) de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”<sup>12</sup>. En el caso concreto, esta Corte, adicionalmente, considera que el auto impugnado, al incumplir con los parámetros como el lógico y razonabilidad, resulta también incomprensible.

En mérito de lo expuesto, esta Corte encuentra que el auto expedido por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante argumentando que el artículo 3 de la Ley de Casación contiene causales y no numerales, así como no haber identificado la norma indebidamente aplicada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de aplicación de las normas y la motivación establecidos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales I de la Constitución de la República.

### **3. El auto expedido el 26 de julio de 2012, por la Sala de Conjuceza y Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?**

El recurso de casación es un instrumento procesal extraordinario ajeno a los de instancia, así como extraordinarios son también el Tribunal que lo conoce y el procedimiento que se emplea, en tal sentido, tanto la potestad jurisdiccional y la forma procedimental se sustentan y justifican en la aplicación de principios y mandatos constitucionales; así, de un lado la Carta Fundamental establece como función de la Corte Nacional de Justicia el conocimiento del recurso de casación<sup>13</sup> de otro, garantiza que todo proceso debe respetar y garantizar los derechos de las partes a fin de que su procedimiento constituya un medio adecuado para la realización de la justicia, alcanzable únicamente con la aplicación de normas jurídicas públicas, previas y claras, pues el derecho a la seguridad jurídica:

“(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”<sup>14</sup>.

En la causa sujeto a control constitucional del acto jurisdiccional acusado como vulnerador del derecho a la seguridad jurídica, esta Corte encuentra que la conjuceza y

<sup>8</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dentro del caso N.º 1212-11-EP, página 14

<sup>9</sup> *Ibidem*, página 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 14

<sup>11</sup> Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dentro del caso N.º 1212-11-EP, página 14.

<sup>12</sup> *Ibidem*, página 14.

<sup>13</sup> Constitución de la República Art. 184 numeral 1

<sup>14</sup> *Ibidem*. Art. 82.

conjuces omitieron pronunciarse en su decisión, que obra a fojas 9 a la 11 del expediente de casación, sobre la petición de aplicación de los principios procesales establecidos en el artículo 169 de la Constitución de la República solicitado por el accionante, pues argumentan que “(...) al mencionar normas de la Constitución como violadas en la sentencia impugnada, es imprescindible que estas deben estar relacionadas en forma concreta y clara con las correspondientes disposiciones legales (...)”, esto es, que para la Sala la aplicación de los preceptos constitucionales están supeditados a la condición previa de instrumentación legal. Afirmación ilógica que no solo vulnera el derecho a la seguridad jurídica, sino que confirma las falencias en la estructuración de la decisión para cumplir con las condiciones requeridas para que la decisión esté motivada como la razonabilidad y la lógica pues, es la ley la que debe guardar conformidad con el texto constitucional, más aun, los principios procesales que irradian a todos los procedimientos existentes en la legislación del Estado sin excepción alguna, dotándoles de legitimidad por sobre la legalidad, en virtud de los cuales, el juez está compelido a que en sus decisiones jurisdiccionales no solo se describan hechos y se citen normas, sino que en su decisión aparezcan plasmados los principios constitucionales y justificados los hechos, la pertinencia del derecho y la coherencia de la decisión, a fin de que la misma, trascienda no solo interna sino externamente en el proceso.

En el sentido expuesto, la Corte Constitucional, sobre el derecho a la seguridad jurídica, señaló:

(...) Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional<sup>15</sup>.

Por lo expuesto y en base a las consideraciones señaladas, esta Corte concluye que el auto expedido por la Sala de conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante argumentando que el artículo 3 de la Ley de Casación contiene causales, no numerales y no haber identificado la norma indebidamente aplicada vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

#### Consideración adicional

Finalmente y en cuanto al argumento de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República, que textualmente establece:

Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Revisado el proceso ordinario de justicia en su integralidad, esta Corte verifica que los órganos de administración de justicia de la Función Judicial respectivamente, han garantizado al legitimado activo el ejercicio de este derecho –recurrir el fallo– pues, consta a fojas 9 a la 11 y vuelta del primer cuerpo de la instancia de apelación la adhesión del accionante conforme fundamenta el mismo en el artículo 409 del Código de Procedimiento Civil,<sup>16</sup> así como, a fojas 814 del noveno cuerpo procesal de la misma instancia aparece el recurso de casación presentado por el señor José Ramiro Utreras Aguirre, el cual fue inadmitido a trámite mediante auto del 23 de julio de 2012 a las 09h57, recurso del que deviene la presente acción extraordinaria de protección.

Con fundamento en lo expuesto, esta Corte concluye que el auto expedido por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante argumentando que el artículo 3 de la Ley de Casación contiene causales y no numerales, así como no haber identificado la norma indebidamente aplicada, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** 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, la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica previstos en los artículos 75; 76 numerales 1 y 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.
  2. Aceptar la presente acción extraordinaria de protección.
  3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:
    - 3.1. Dejar sin efecto el auto del 23 de julio de 2012 a las 09h57 y subsiguientes expedidos por la Sala de conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 1207-2011.
    - 3.2. Disponer que previo sorteo, se conforme otro tribunal, quien resuelva el recurso, observando las garantías del debido proceso y lo dispuesto en esta sentencia.
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, dentro del caso N.º 1000-12-EP.

<sup>16</sup> Art. 409.- Si comparece el apelante y determina los puntos a que se contrae el recurso, se dará traslado a la otra parte, por diez días, dentro de los que podrá adherirse al recurso.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñan Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 01 de octubre de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 1552-12-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 martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Guayaquil, 07 de octubre del 2014

#### **SENTENCIA N.º 152-14-SEP-CC**

#### **CASO N.º 0210-13-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

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

Thiago de Paula Ribeiro, en calidad de apoderado y representante legal de la compañía CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S. A., (CNO) presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 4 de diciembre de 2012, dentro del juicio de impugnación N.º 028-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 7 de febrero del 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 17 de mayo de 2013 a las 11h16, admite a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0210-13-EP, y en virtud del sorteo realizado por el Pleno en sesión extraordinaria del 03 de julio de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza, Dra. Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 4 de septiembre de 2014, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

#### **Sentencia o auto que se impugna**

El auto impugnado fue dictado el 04 de diciembre de 2012 a las 10h10, expedido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia:

“...lo que permite concluir que la Empresa, habiendo recibido el reembolso de tales valores, mal puede pretender utilizarlos como crédito tributario, primero porque no fue el sujeto pasivo del IVA y, segundo porque, de hacerlo, equivaldría a un doble beneficio. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, en ejercicio del control de legalidad previsto en el art. 273 del Código Tributario, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, casa la sentencia y confirma la Resolución 109012009RREC003632, a excepción del recargo del 20% por las mismas consideraciones estipuladas en el fallo de la Sala de Instancia.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.”

#### **Detalle de la demanda**

Thiago de Paula Ribeiro, en calidad de apoderado y representante legal de la compañía CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A., (CNO), interpuso acción extraordinaria de protección, cuyos principales argumentos se esquematizan en los siguientes términos:

El legitimado activo detalla las actuaciones procesales dentro del proceso.

Sostiene que los juzgadores, en la sentencia de casación impugnada, introducen una premisa menor sin que exista una premisa mayor planteada por el juez *a quo* como era necesario para cumplir con los parámetros mínimos de la motivación.

Que los juzgadores sustentaron su decisión “en el Art. 36 del Código Tributario la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, y le permitió – erróneamente – penetrar “en el ánimo contractual de mi representada y sus contrapartes contractuales, juzgando sin competencia legal comportamientos de dichas contrapartes que, NO FORMAN PARTE DE LA LITIS”.

Que la sentencia incurrió en *extra y ultra petita*, pues habiendo el SRI alegado que CNO no tenía derecho a crédito tributario por no tener documentos a su nombre, así como haber realizado una exención aduanera, en el considerando sexto de la sentencia, la Sala acepta que esos argumentos del SRI no son válidos, e introduce, lo que a su

juicio, es el problema jurídico de fondo, esto es que CNO no es sujeto pasivo del IVA, sin que ello haya sido materia de la glosa o alegado por el SRI en ningún momento del proceso. Que al no ser cuestionada la calidad de sujeto pasivo, ese no fue un hecho controvertido en la sentencia, y que por tanto, CNO no pudo presentar ninguna excepción procesal, es decir que no se defendió ni ejerció su derecho constitucional a la contradicción.

Que en el Considerando cuarto de su sentencia, la Sala especializada de la Corte Nacional de Justicia reconoció que existió una adecuada confrontación de los hechos con el derecho por parte del juez *a-quo* y en el considerando quinto, se desecha la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación. Que la causal lógica de desechar la causal tercera era desestimar o no admitir el recurso de casación, pero, contrario a la ley, da paso al recurso.

Que la Sala valoró nuevamente la prueba que el tribunal *a-quo* ya había valorado, pues analiza el informe pericial en el que el tribunal basó su criterio para la sentencia, desvirtuándolo y sacándolo de contexto.

Que no existe motivación, pues no existe relación entre los hechos y el derecho aplicable, por ello, no se cumple con el presupuesto de la motivación constitucional.

Que existe discriminación al eliminar su condición de sujeto pasivo del IVA, y el otorgamiento de tal calidad a favor de terceros públicos quienes no fueron parte procesal ni están siendo juzgados en este caso.

#### **Petición concreta**

La pretensión del accionante es la siguiente:

“a. Se deje sin efecto la sentencia de 4 de diciembre de 2012 dentro de la causa No. 281-2011, emitida por la Sala especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

b. Consecuentemente, y como parte de la reparación integral, al haberse violado flagrantemente derechos constitucionales de la empresa CNO, ordenará la garantía de que el hecho no se repita (Art. 18 LOGJCC), con la expresa declaración que no se violente principio “*non bis in idem*”.

c. La restauración de los derechos violados, implicará el reconocimiento de la validez de la sentencia del Tribunal de lo Fiscal.

d. Subsidiariamente, y en el supuesto no consentido de que no se acepten las pretensiones anteriores, la reparación integral, material e inmaterial de todos los derechos vulnerados de mi representada implicará que el Servicio de Rentas Internas reembolse a CNO el valor del IVA pagado en importaciones por el año 2005, ordenándose vía modulación de la sentencia, la consecuente liquidación e intereses de conformidad con la Ley.

e. Solicitamos expresamente, vistos los evidentes daños a los derechos fundamentales de mi representada, y con el fin de evitar daños mayores aun, se ordene la

suspensión inmediata de los efectos del fallo en contra del cual se interpone la presente Acción Extraordinaria de Protección, para el efecto la Corte Constitucional, a través de su Sala de admisibilidad, se servirá proveer lo solicitado al calificar la presente acción.

f. Se servirá dejar constancia y a salvo la existencia de los daños y perjuicios causados.”.

#### **Contestaciones de la demanda**

Maritza Tatiana Pérez Valencia, Juan Gonzalo Montero Chávez y José Luis Terán Suárez, en calidad de jueza y conjueces de la Corte Nacional de Justicia, presentan su informe motivado en los siguientes términos:

Sostienen que cabe precisar que la sentencia referida fue dictada por la jueza que suscribe, así como por el ex juez José Suing Nagua y el ex conjuez Gustavo Durango Vela, y que en tal virtud la compareciente Maritza Tatiana Pérez Valencia, jueza nacional, sostiene que la sentencia referida fue dictada respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de las partes, encontrándose la misma debidamente motivada, por lo que pide se considere como suficiente informe.

Que solicita se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por Thiago de Paula Ribeiro, en calidad de apoderado de la compañía CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.

#### **Procurador General del Estado**

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y 17 y 18 del Reglamento Orgánico Funcional, se limita únicamente a señalar casillero constitucional.

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

#### **Competencia**

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

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

La Supremacía Constitucional es uno de los principios característicos de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que es este Instrumento el que otorga validez jurídica a las normas que el juez aplica y es la razón por la cual se legitima su

actuación<sup>1</sup>; es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo, resultado de un proceso judicial.

Asimismo, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales,<sup>2</sup> por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso se ha entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas, como también garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la constitución<sup>3</sup>, por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía, y como tal, dejar en indefensión a las personas que, dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conforme lo ha manifestado esta Corte: “La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y/o la violación del debido proceso”<sup>4</sup>.

En la misma línea de ideas, ha señalado también esta Corte que: “A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral”<sup>5</sup>.

En este sentido, la acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos, en los que, por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Como bien señala la Corte Constitucional, esta acción 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>6</sup>.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza, respecto de las decisiones judiciales.

Por lo que la acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, que es la Corte Constitucional.

#### **Determinación del problema jurídico-constitucional a ser examinado**

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el caso; esto es:

1. La sentencia emitida el 4 de diciembre de 2012 a las 10h10, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso?
2. La sentencia emitida el 4 de diciembre de 2012 a las 10h10, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

<sup>1</sup> Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*, Teoría y práctica de la justicia constitucional, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010. Pp. 657.

<sup>2</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008*, Desafíos Constitucionales, Quito, Ministerio de Justicia de Ecuador, 2008. Pp. 89.

<sup>3</sup> Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*. Pp. 659

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-13-SEP-CC, caso N.º 1450-12-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

**Resolución del problema jurídico****1. La sentencia emitida el 4 de diciembre de 2012 a las 10h10, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso?**

Previo a analizar si la sentencia impugnada vulneró el derecho constitucional al debido proceso, la Corte Constitucional estima pertinente referirse a la naturaleza del recurso de casación.

La casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. De esta forma, no debe concebirse al recurso de casación como un recurso ordinario más, sino al contrario, los usuarios y operadores de justicia deben tener presente que la casación es aquel recurso de carácter extraordinario que únicamente procede respecto de una sentencia, mas no una instancia adicional en la cual se puedan analizar temas de legalidad que ya fueron resueltos por jueces inferiores.

El papel que cumple la Corte Nacional de Justicia al ser el tribunal de casación es fundamental, ya que realiza el control del producto de la actividad jurisdiccional de los jueces, es decir, sus sentencias. Esta atribución reconocida en el artículo 184 de la Constitución de la República<sup>7</sup> dota a este órgano de justicia de la atribución de conocer los recursos de casación y desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en variadas ocasiones respecto a la importancia de este recurso; así, en la Sentencia N.º 003-09-SEP-CC sostuvo:

“La casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la ley o que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales. Su fallo le corresponde a un tribunal superior de justicia, y habitualmente al de mayor jerarquía, como en nuestro país: la anterior Corte Suprema de Justicia, actual Corte Nacional de Justicia.”<sup>8</sup>

Marco Antonio Guzmán sostiene que: “La casación es un recurso extraordinario, extremo: se recurre a él cuando respecto al fallo impugnado ya no existen más instancias a

las que acceder. Además, no puede proponerse en todo tipo de proceso ni contra toda clase de sentencias. No es, pues, una nueva instancia; no equivale a la tercera instancia: resulta claramente diverso de ella”<sup>9</sup>.

De lo expuesto, el recurso de casación, por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos para su presentación y también para su resolución, los cuales dependerán en cierta medida de la materia de que se trate, por ejemplo, si es penal, civil, tributaria, entre otras. Pero que en general deberán acogerse a lo previsto en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama.

Ahora bien, dando respuesta al problema jurídico, del análisis pertinente se desprende que el legitimado activo, en el libelo de la demanda, sostiene que la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera el derecho constitucional al debido proceso, por cuanto la Sala “Valoró nuevamente la prueba que el tribunal A-quo ya había valorado, -no los preceptos jurídicos aplicables a su valoración como dice la Ley de la materia- pues, llega a analizar el mismo informe pericial en el cual el Tribunal de lo Fiscal basó su criterio en la sentencia, para desvirtuarlo y adicionalmente, sacarlo de contexto”.

El debido proceso es un derecho constitucional consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, dentro del cual se incluye un conjunto de garantías básicas tendientes a tutelar un proceso justo, libre de arbitrariedades en todas las instancias judiciales. Como parte de las garantías de este derecho se incluye el derecho a la defensa, mismo que permite a las personas acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal, ya sea demostrando su inocencia o contradiciendo los hechos alegados por la parte contraria. En este sentido, es obligación de todos los operadores de justicia aplicar las garantías básicas del debido proceso, y específicamente tutelar su cumplimiento en las diferentes actuaciones judiciales, ya que su desconocimiento acarrearía la vulneración de derechos constitucionales.

La Corte Constitucional sostiene que: “De esta manera el debido proceso se constituye en el “axioma madre”, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar”<sup>10</sup>. Por lo expuesto, los jueces, como garantes del cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento y respeto de este derecho.

El caso sub júdice nace de un juicio de impugnación, por lo tanto se remite a lo dispuesto en la Ley de Casación, en la cual se determina que el recurso de casación será procedente cuando en la sentencia se hubiere violado la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, o por indebida

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador, año 2008, Art. 184.- “Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes: 1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley; 2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamento en los fallos de triple reiteración; 3. Conoce las causas que se inicien contra las servidoras y servidores públicos que gocen de fuero; y, 4. Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia”.

<sup>8</sup> Sentencia N.º 003-09-SEP-CC del 14 de mayo de 2009, dictada dentro del caso N.º 0064-08-EP.

<sup>9</sup> Marco Antonio Guzmán, “La casación en Ecuador, en especial, la Administrativa y la Civil”, en *Revista de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales*, Editorial Universitaria, Quito, 2008, p. 129.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 011-09-SEP-CC, dentro del caso N.º 038-08-EP

aplicación o errónea interpretación. Además, el pedido no podrá fundarse en volver a valorar la prueba, sino únicamente en la falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a su valoración, siempre y cuando este hecho haya conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto, conforme lo determina el numeral 3 del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>11</sup>. De esta forma, se evidencia una norma que restringe la competencia de los jueces de casación, limitándolos únicamente hacia el análisis de la sentencia.

Por lo tanto, al momento de resolver el recurso se debe analizar únicamente la sentencia objetada por el recurrente, sin que los jueces tengan competencia para analizar temas de mera legalidad, que ya fueron resueltos y discutidos en las instancias inferiores, como por ejemplo, el análisis de informes periciales, o la procedencia y valoración de pruebas, ya que si esto fuera así se desconocería la independencia interna de los Tribunales Distritales de lo Fiscal, garantizada en la Constitución de la República en el artículo 168 numeral 1, que reza: “Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley”.

La independencia externa se refiere al papel de los jueces frente a circunstancias ajenas a sus funciones jurisdiccionales, como por ejemplo, la intromisión de los poderes legislativo y ejecutivo en la función judicial. Mientras que “la independencia interna es igualmente importante para el funcionamiento justo y eficiente del sistema de justicia. Se refiere a la auto reglamentación de los jueces y sistema de tribunales”<sup>12</sup>, es decir, a la influencia de factores internos dentro de su función que puedan alterar su libertad de decisión. En razón de lo dicho, la distinción entre competencias de jueces de Tribunales Distritales de lo Fiscal y jueces de Casación responde al principio de independencia interna.

Como ya lo ha dicho la Corte Constitucional en varias ocasiones, “los jueces de casación únicamente podían valorar la contravención a la ley, indebida aplicación o errónea interpretación de la misma para la valoración de la prueba, mas no valorar la prueba en sí”<sup>13</sup>, como en el presente caso sucede, ya que en la sentencia recurrida, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia analiza el valor probatorio de los documentos, a los cuales se refiere de la siguiente forma: “como lo reconoce de manera expresa el perito insinuado por la empresa actora, transcrito en la misma sentencia, cuando señala: “Se

observaron facturas emitidas por Constructora Norberto Odebrech a nombre de Hidropastaza S.A. por concepto de reembolso de gastos generados por impuestos, tasas, comisiones, aranceles y otros con relación a la importación de bienes a incorporarse a las obras establecidas en el contrato” lo que permite concluir que la empresa habiendo recibido el reembolso de tales valores, mal puede pretender utilizarlos como crédito tributario...”. De lo que se desprende que la Sala valora no solo la sentencia, sino la prueba en sí.

Cabe precisar que las pruebas actuadas en el caso sub júdice fueron actuadas en los momentos procesales oportunos, garantizando el derecho a contradecir las pruebas de las partes, alcanzando el valor de prueba y sirviendo como fundamento para que los jueces de instancia tomaran su decisión final, la cual tenía plena legitimidad, ya que fue adoptada en base a la independencia judicial que constitucional y legalmente se les reconoce.

En este sentido, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia actuaron sin competencia, al haber valorado la prueba presentada dentro del juicio de impugnación N.º 028-2009, atentando contra la naturaleza y esencia del recurso de casación y contra la independencia judicial consagrada en el artículo 168 de la Constitución de la República.

Por lo expuesto, la valoración de la prueba dentro de la resolución del recurso de casación vulneró el derecho constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, por cuanto, desnaturalizaron el recurso de casación, inobservado las garantías básicas de este derecho.

## **2. La sentencia emitida el 4 de diciembre de 2012 a las 10h10, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?**

El debido proceso, como ya se analizó *supra*, se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este 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.

Bajo el argumento citado, el debido proceso representa sin duda alguna el eje articulador de la validez procesal, toda vez 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 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.

En el caso concreto y conforme señala el accionante en la presente acción extraordinaria de protección, dentro del juicio de impugnación que se tramitó en la justicia

<sup>11</sup> Ley de Casación, Art. 3.- “CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto;”.

<sup>12</sup> Laurie Cole, Acceso a la justicia e independencia del poder judicial en las Américas, 2002

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

ordinaria, es necesario analizar si se han violentado sus derechos constitucionales, pues el legitimado activo afirma que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emite una sentencia y no la motiva, lo cual ha vulnerado su derecho al debido proceso.

Para dar solución al problema jurídico antes planteado, corresponde a esta Corte efectuar el siguiente análisis constitucional:

En el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador encontramos consagrado aquel conjunto de garantías que configuran el derecho al debido proceso, en relación al cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en anteriores oportunidades, manifestando que este 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 (…)”.

En ese sentido, una de las garantías básicas que asegura aquellas condiciones mínimas es la motivación, que se encuentra prevista en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76 numeral 7 literal I, y respecto de la cual la Corte Constitucional ha expresado que es un “requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (…)”.

En consecuencia, la Corte ha establecido ciertos parámetros para que una determinada resolución se encuentre debidamente motivada, y en ese contexto ha señalado que:

“(…) 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”.

Las consideraciones antes enunciadas nos permiten evidenciar los presupuestos que deben concurrir para que una resolución se encuentre debidamente motivada, presupuestos que deben ser contrastados con el caso en concreto, a fin de determinar si fueron observados en la sentencia impugnada, para el efecto, esta Corte, en el caso sub júdice, analizará la decisión judicial a partir de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En ese orden de ideas es pertinente precisar que mediante la presente acción extraordinaria de protección, el accionante impugna una sentencia de casación, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario dentro de un juicio de impugnación, mediante la cual se “casa la sentencia y confirma la Resolución 109012009RREC003632, a excepción del 20%...”.

#### **Parámetro de razonabilidad**

Respecto de esta decisión judicial, como primer punto de estudio, analizaremos la razonabilidad; para ello, confrontaremos las alegaciones formuladas por el legitimado activo en la acción extraordinaria de protección, con la sentencia impugnada, a la luz de las disposiciones constitucionales y los parámetros jurisprudenciales antes señalados.

Así, el accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, manifiesta que “En el considerando Cuarto de su sentencia la Sala Especializada de la Corte Nacional, reconoce que existió una adecuada confrontación de los hechos con el derecho por parte del juez a-quo y en el considerando QUINTO, por incuria del recurrente, desecha la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación”. Al respecto, manifiesta adicionalmente que: “La conclusión lógica de desechar la causal tercera era desestimar o no admitir el recurso de casación, pero contrario a la ley, da paso al recurso”. Complementa diciendo que la Sala: “Valoró nuevamente la prueba que el tribunal A-quo ya había valorado, no los preceptos jurídicos aplicables a su valoración como dice la Ley de la materia- pues, llega a analizar el mismo informe pericial en el cual el Tribunal de lo Fiscal basó su criterio en la sentencia, para desvirtuarlo y adicionalmente, sacarlo de contexto”.

Tal alegato nos obliga a remitirnos al recurso de casación interpuesto, pues es necesario establecer si los puntos en conflicto fueron resueltos en la sentencia de casación, para en base a ello determinar si la decisión judicial se encuentra motivada, por cuanto no podemos desconocer que una parte esencial de la motivación es definir cómo los enunciados normativos se ajustan a las pretensiones de solucionar los conflictos presentados. En ese contexto, el Econ. Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas, al interponer el recurso de casación, manifiesta que “En la emisión de la sentencia no se ha considerado totalmente las pruebas aportadas por las partes...”, en la misma línea de ideas sostiene que: “no ha sido considerado las observaciones presentadas por parte de la administración tributaria al informe pericial presentado por el Econ. Manuel Solano Hidalgo el 10 de septiembre de 2010.” Por lo que concluye que incumplen la ley: “al no entrar los Jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 ha realizar una correcta valoración de todos los elementos...”.

Como se observa, lo que se pide en el fondo es que se le dé valor probatorio a las pruebas aportadas por las partes en el proceso, como si la casación se tratara de una nueva instancia, lo cual no corresponde, como ya se explicó en líneas anteriores, al analizar el primer problema jurídico.

Sin embargo, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia establece que:

“se entiende que la importación es realizada por cuenta ajena toda vez que por estipulación contractual las importaciones se debían realizar a nombre de Hidropastaza, Hidroagoyan y CRM, las mismas que no las registraban en su contabilidad y tampoco las pagaban”, determinando quién es el sujeto pasivo para efectos del pago del IVA, lo cual no le correspondía determinar al más alto Tribunal de Justicia ordinaria, en el excepcional recurso de casación; así como tampoco le correspondía darle valor probatorio al informe pericial, como ya se determinó en el problema jurídico anteriormente resuelto, por lo cual violenta el derecho constitucional al debido proceso, y en virtud del análisis planteado por esta Corte Constitucional, no supera el parámetro de razonabilidad, toda vez que su decisión no se ajusta a los principios y derechos constitucionales vigentes.

Por consiguiente, esta Corte determina que la sentencia impugnada no cumple con el parámetro de razonabilidad, pues la decisión adoptada por los jueces desnaturalizó el recurso de casación al valorar la prueba, vulnerando así el derecho constitucional al debido proceso.

#### **Análisis lógico**

Como segundo punto abordaremos el elemento lógico de la decisión judicial, el cual comporta la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión.

Para analizar este elemento es adecuado señalar que el desarrollo de una decisión judicial supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual, por ejemplo, se vinculan las premisas que el juzgador considera para tomar sus decisiones, así como la coherencia lógica entre los considerandos que conforman la sentencia y la conclusión.

En la causa sub júdice se puede constatar que en el considerando CUARTO, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al analizar la motivación de la sentencia, llega a la conclusión de que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada en los siguientes términos:

“En la especie, en el considerando tercero y cuarto del fallo, hace una prolija relación de los antecedentes, la resolución impugnada, las pruebas actuadas con sus peritajes, y el fundamento legal en el que sustenta sus razonamientos... de lo que se puede colegir que la Sala juzgadora al momento de resolver cumple con su deber primordial de confrontar los hechos con el derecho. Conforme lo ha reconocido de manera reiterada la Sala, no porque la sentencia sea desfavorable, supone a que la misma tenga falta de motivación, ni tampoco que las conclusiones a las que arribe sean las que corresponden. No se advierte entonces la existencia del vicio de falta de motivación”.

La conclusión lógica de que la sentencia se encuentre debidamente motivada es que no exista vulneración de ningún tipo, y que, por lo tanto, no se case la sentencia, pues casar la sentencia significa que se evidenció una vulneración y que por lo tanto la Corte Nacional debe casar la sentencia y corregirla.

En la sentencia impugnada, los juzgadores casan la sentencia, pese a que declaran que se encuentra debidamente motivada, lo cual atenta en contra de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión de la misma; consecuentemente, incumple con el elemento lógico de una resolución judicial, toda vez que los considerandos utilizados por los juzgadores no se encuentran lógicamente estructurados, y se desarrollan de manera contradictoria.

#### **Análisis de comprensibilidad**

Finalmente, sobre el elemento que refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución, se puede comprobar en el caso sub júdice, con la simple lectura de la sentencia impugnada, que no se encuentra redactada de manera clara e inteligible.

Así pues, podemos afirmar que no está redactada de manera clara debido a que, como ya se explicó *supra*, se contradice al momento de afirmar que se encuentra motivada la sentencia y, sin embargo, la Sala casa la sentencia, lo cual genera una contradicción que confunde al lector y genera incertidumbre.

Tampoco cumple con el parámetro de inteligible, pues al no encontrarse debidamente articuladas las premisas que conforman la decisión judicial, se torna confusa, imprecisa y vaga, lo que la convierte en una sentencia de difícil entendimiento, por lo que no cumple con este requisito.

En síntesis, se observa que la sentencia usa un lenguaje contradictorio, que impide una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución, por lo que no cumple con el parámetro de comprensibilidad.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que existió vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la sentencia impugnada no se encuentra motivada con estricto apego a los preceptos constitucionales.

Ahora bien, una vez que la Corte Constitucional, conforme el presente análisis, ha verificado la vulneración de estos derechos constitucionales, llega a la siguiente:

### **III. DECISIÓN**

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

#### **SENTENCIA**

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 76 la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 04 de diciembre de 2012 a las 10h10, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento de la interposición del recurso de casación.

3.3. Disponer que previo sorteo sea otra Sala especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia la que resuelva el recurso de casación, en observancia de las garantías del debido proceso.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñan Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote,

Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 07 de octubre de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0210-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 28 octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.



**REGISTRO OFICIAL**  
ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

# Suscríbese



**Quito**  
Avenida 12 de Octubre N 23-99 y Wilson  
Edificio 12 de Octubre - Segundo Piso  
Teléfonos: 2234540 - 2901629 Fax: 2542835

**Guayaquil**  
Malecón 1606 y 10 de Agosto  
Edificio M.I. Municipio de Guayaquil  
Teléfono: 2527107

**Almacén Editora Nacional**  
Mañosca 201 y 10 de Agosto  
Telefax: 2430110



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