REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SUPLEMENTO

Año II - Nº 504

Quito, miércoles 20 de mayo de 2015

Valor: US$ 10.00 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre
Segundo Piso
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 semestral: US$ 200 + IVA
para la ciudad de Quito
US$ 225 + IVA para el resto del país
Impreso en Editora Nacional

340 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

DICTAMEN:

001-15-DEE-CC Emítese dictamen favorable de constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 3

SENTENCIAS:

001-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor Pedro Marcelo Hernández Carrillo 12

003-15-SAN-CC Niéguese la acción por incumplimiento planteada por la señora Teresa Jácome Lovato 16

005-15-SIN-CC Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por la señora Anuntziatta Valdez Larrea 22

006-15-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Iván Kennedy Bastidas Ordoñez..... 31

009-15-SIN-CC Acéptese parcialmente la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Rafael Vicente Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador 39

010-15-SIN-CC Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor German Ledesma Zamora..... 45

011-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador..... 55

011-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento presentada por el señor Mauricio Fernando Angulo Ayoví..... 66

015-15-SIS-CC Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia presentada por el teniente coronel John Douglas Romero Vásquez.. 73

Págs.

017-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el señor Olivio Miguel Mera Vargas 79

019-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por la señora María Ángela Hidalgo Herrera y otros 84

025-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por la señora Ana Cecilia Salazar Villacrés 91

026-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por la señora Piedad Antonieta López Santos 96

031-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el ciudadano Hugo Efraín Hidalgo Carrasco 102

046-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz 107

059-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la doctora Mónica Amaquiña Masabanda 113

064-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Mark Evan Hester 121

073-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Luis Jiménez Parrales 136

079-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Paúl Ernesto Carrasco Carpio y otro 144

080-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Franco Vinicio Cañar Pachar 150

082-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Bayron Richard Carvajal Rodríguez 157

083-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el ingeniero Manuel Ramón Moreno 164

084-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Santiago Andrade Mayorga 170

085-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el coronel de policía de E.M. Pedro Marcelo Carrillo Ruiz 177

086-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Ángel Ricardo Muñoz Quintero 186

Págs.

089-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Cristina González Camacho 194

090-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Alberto García Martínez 199

091-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Román Ruíz y otra 208

092-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Augusto Xavier Espinosa Andrade 213

093-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Enrique Velasco 218

094-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por la ciudadana Tanya Elizabeth López Quezada 226

095-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Soraya María Antonieta Bajaña Cottallat 231

096-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la abogada Marjorie Mariela Morante Jiménez y otro 235

097-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección interpuesta por el abogado Jorge Gualberto Cazorla Pinos 240

098-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Carlos Rodríguez Veintimilla 246

099-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Ángelo Felipe López González 253

100-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Andrés Orrantia Guzmán 258

101-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Jenny de la Nube Vázquez Reyes 268

102-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el abogado Jaime Nebot Saadi, Alcalde del GADM de Guayaquil y otro y niégase la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Segundo Leonidas Quishpe Carrillo 278

103-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Mauricio Jorge Freire Morán 284

Págs.

104-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Francisco Tadeo Ramón Cojitambo..... 291

105-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Italo Iván Colamarco Vera, Alcalde del Municipio de Chone y otro..... 298

106-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Juan Carlos Orellana Ganchozo 305

107-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Carlos Eloy Viteri Gualinga 313

108-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor William Reyes Cuadros 321

111-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el ingeniero Javier Walter Véliz Madinyá. 326

115-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Juan Falconí Puig 334

SALA DE ADMISIÓN:

0028-15-IN Acción pública de incostitucionalidad.- Legitimados activos: Farith Simon, Director de las Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito y otros 340

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

DICTAMEN N.º 001-15-DEE-CC

CASO N.º 0005-11-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.° T. 5942-SNJ-11-728 del 22 de mayo de 2011, la notificación de la declaratoria del estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por las afectaciones de las actividades extractivas mineras ilegales.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el 24 de mayo de 2011, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y certificó que 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 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, correspondiéndole sustanciar la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.° 023-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, por el cual se remite el expediente del caso.

Mediante providencia emitida el 03 de enero de 2013 a las 09:15, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se continúe con la sustanciación de la misma.

Norma objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, que contiene la declaratoria del estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por las afectaciones de las actividades extractivas mineras ilegales, por medio del cual se ordena la movilización nacional, económica y militar en los referidos cantones, a fin de que los organismos del Estado ejecuten las acciones necesarias para eliminar y neutralizar dichas actividades en este sitio. El texto del referido Decreto es el siguiente:

"N° 783
RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 3 de la Constitución de la República impone como deberes del Estado, entre otros, la protección el patrimonio natural del país y el garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el artículo 14 de la Constitución reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay preservando los ecosistemas, la biodiversidad y previniendo el daño ambiental.

Que él artículo 32 de la Constitución de la República reconoce que la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

Que el artículo 66 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de las personas a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, en los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Que el artículo 73 de la Constitución dispone, que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución es responsabilidad de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente; Defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales; Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad; Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

Que es evidente y de público conocimiento que la minería ilegal desarrollada en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas ha provocado daños irreparables a los ecosistemas locales contaminado las fuentes de agua, afectando las actividades productivas agrícolas y perjudicando la salud de los habitantes de las zonas donde se ejecuta esta extracción antitécnica y no autorizada.

Que producto de las actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas los pobladores han sido vulnerados en sus derechos constitucionales por quienes ejecutan estas actividades al margen de la ley, impidiéndoles acceder a seguridad, a salud, a un medio ambiente sano y al trabajo en condiciones legales.

Que el Estado a fin de- cumplir con las disposiciones constitucionales antes expresadas requiere ejecutar acciones tendientes a mitigar y neutralizar las actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas. Las situaciones explicadas en los tres incisos anteriores podrían generar una grave conmoción interna en la población en la porción del territorio nacional indicado.

Que es necesaria la urgente intervención del Estado para neutralizar las actividades de extracción minera ilícita en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

A petición del señor Ministro de Coordinación de Seguridad Interna y Externa;

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 164 de la Constitución de la República y, 29 y, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas, a fin de prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal que se desarrollan en esas jurisdicciones de esta forma restablecer el acceso libre y sin restricciones de los pobladores del sector al derecho a la salud, a la seguridad, a un medio ambiente sano, de paz, de acceso al trabajo con prácticas legalmente determinadas, el dejar de intervenir podría generar una grave conmoción interna en los cantones indicados en este artículo.

Artículo 2.- Disponer la Movilización nacional, económica y militar en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas, a fin de que los organismos del estado como: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio de Salud, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, y Fiscalía General del Estado en el ámbito de sus competencias ejecuten las acciones necesarias para eliminar y neutralizar las actividades de minería ilegal en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas.

Artículo 3.- El Ministro de Defensa Nacional a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción, ejecutará un plan de contingencia con la finalidad de que los efectivos de las fuerzas armadas intervengan y aseguren las zonas afectadas por actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas.

Artículo 4.- Los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuacultura, Salud y Recursos no Renovables deberás desarrollar un plan de acción que permita la recuperación de las zonas afectadas y de sus habitantes.

Artículo 5.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender el estado de excepción.

Artículo 6.- Disponer que el Ministerio de Finanzas provea los recursos económicos necesarios para que se cumpla con este Decreto de excepción.

Artículo 7.- El estado de excepción que de (sic) dispone en el presente Decreto Ejecutivo tendrá una vigencia de sesenta días.

Artículo 8.- El ámbito territorial de este decreto es de carácter nacional en cuanto a la acumulación de recursos y movilización dispuesta pero se aplicará especialmente en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas.

Artículo. 9.- Notifíquese para los fines consiguientes a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 10.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los señores Ministros de: Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Interior, Defensa, Finanzas, Salud, Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, Recursos No Renovables, y Ambiente.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 20 de mayo de 2011

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA"

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 inclusive, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento con respecto a la constitucionalidad o no de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, con la finalidad de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado ecuatoriano.

Naturaleza jurídica de los Estados de Excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con el que cuentan los Estados democráticos para solucionar problemas y defender los derechos de los ciudadanos que viven dentro del territorio nacional frente al acaecimiento de eventos fortuitos, en virtud de los cuales podrían verse afectados, y que además, resulte imposible protegerlos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa Constitucional y legal.

Cabe señalar que tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión o limitación del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea desmedida. En efecto, en el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 27, señala lo siguiente:

Art. 27.- Suspensión de Garantías

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

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

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

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, puntualiza que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado[1]. Asimismo, nos indica que: "como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado"[2].

En este sentido, conforme al criterio expuesto en la citada Opinión Consultiva, si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, la misma debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

En el derecho interno, tal suspensión de derechos se encuentra regulada en el artículo 165 de la Constitución de la República que establece: "Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución".

[1] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, "El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías". 30 de enero de 1987, párrafo 20.

[2] Ibíd., párrafo 27.

En armonía con la norma constitucional que precede, esta Corte Constitucional, en su dictamen N.° 001-13-DEE-CC[3], con respecto a la figura jurídica-constitucional del estado de excepción ha expresado lo siguiente:

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

Desde esta perspectiva, la declaratoria de estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado de derecho en épocas de crisis, ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

Determinación de los problemas jurídicos

En razón de los criterios que anteceden, concierne a este Organismo Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales, cuya respuesta es necesaria para emitir un pronunciamiento en el caso bajo examen.

1. El Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

2. El Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Resolución de los problemas jurídicos

1) El Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

En lo referente al control constitucional de forma del decreto declaratorio del estado de excepción, el artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el presidente Constitucional de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.° 783 mediante el cual se emite la declaratoria del estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por las afectaciones de las actividades extractivas mineras ilegales, fue notificado dentro de los plazos establecidos para ello.

Con idéntico criterio, se debe determinar si el decreto ejecutivo, objeto de control constitucional, se encuentra conforme a lo que establece el artículo[4] 164 de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los cuales se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, siendo los siguientes:

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

En el texto del decreto ejecutivo, objeto del presente análisis constitucional, se observa que el presidente constitucional de la República emite una declaratoria de estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, con la finalidad de prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal desarrolladas en dichos cantones, lo cual propende a restituir el acceso libre y sin restricciones de los pobladores del sector al derecho a la salud, a la seguridad, a un medio ambiente sano, de paz, de acceso al trabajo, a través de prácticas determinadas por la ley, y agrega que en el caso de dejar de intervenir podría generar una grave conmoción interna en los cantones indicados en este artículo.

Pues bien, de la lectura del referido decreto se colige que la causal invocada por el presidente Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República; por tanto, el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. En tal sentido, se ha dado cumplimiento con lo previsto en el artículo 120, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Justificación de la declaratoria

El presidente constitucional del Ecuador, mediante el decreto ejecutivo N.° 783, expuso sus razones para emitir la declaratoria del estado de excepción en los cantones San

[3] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.° 001-13-DEE-CC, caso N.° 0006-12-EE

[4] Constitución de la República del Ecuador. Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.
El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas, pues del análisis del referido decreto se colige que en virtud de ello se pretende prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal que se desarrollan en esos cantones, con la finalidad de restablecer el acceso libre y sin restricciones de los pobladores del sector al derecho a la salud, a la seguridad, a un medio ambiente sano, de paz, de acceso al trabajo a través de prácticas determinadas de acuerdo a la ley.

Por consiguiente, las razones precitadas justifican el cumplimiento de lo determinado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional, contenida en el artículo 164, establece que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o únicamente a una parte de este. En el decreto analizado se observa que el ámbito territorial de aplicación del mismo es de carácter nacional en cuanto a la acumulación de recursos y movilización dispuesta, pero se aplicará especialmente en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas.

Asimismo, se establece que el período de duración de la declaratoria del estado de excepción es de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

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

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo tanto, se concluye que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, lo cual guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Del análisis del decreto se determina que esta declaratoria ha sido notificada a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dando cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Adicionalmente, dentro de este control formal, es obligación de la Corte Constitucional analizar si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así:

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

El Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, que contiene la declaratoria del estado de excepción y sus medidas pertinentes, fue suscrito por el presidente de la República. En virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Sobre la base de las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, porque las medidas adoptadas están destinadas a prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal que se desarrollan en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas; medidas que tienen un período del estado de excepción, de sesenta días, contados a partir de la suscripción del decreto ejecutivo antes enunciado.

2) El Decreto Ejecutivo N.° 1129 del 06 de abril de 2012 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

A fin de determinar la constitucionalidad material del estado de excepción, es conveniente realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

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

Es de público conocimiento que la minería ilegal que se ejecuta en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas ha provocado daños irremediables a los ecosistemas locales, contaminando las fuentes de agua, afectando las actividades productivas agrícolas, a más de perjudicar la salud de los habitantes de las zonas donde se ejecuta esta extracción antitécnica y no autorizada. Estas actividades mineras ilegales realizadas en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas han vulnerado los derechos constitucionales de sus pobladores, impidiéndoles acceder a la seguridad, a la salud, a un medio ambiente sano y al trabajo en condiciones legales.

Ante ello, el artículo 73 de la Constitución dispone que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Acorde con

norma, el artículo 83 ibídem también prescribe que es responsabilidad de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente; defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales; colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad; respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

En este contexto y conforme a las disposiciones constitucionales antes expresadas, la situación descrita podría generar una grave conmoción interna en la población en la porción del territorio nacional indicado, lo cual exige del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto que se analiza.

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

En el caso *sub examine*, las circunstancias que han motivado la declaratoria del estado de excepción están dadas por las actividades de minería ilegal desarrollada en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, situación que ha generado daños irreparables a los ecosistemas locales, contaminando las fuentes de agua, afectando las actividades productivas agrícolas y perjudicando la salud de los habitantes de las zonas donde se ejecuta esta extracción antitécnica y no autorizada.

Frente a estos hechos, se requiere ejecutar acciones tendientes a mitigar y neutralizar las actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por cuanto, no hacerlo, podría generar una grave conmoción interna en la población del territorio nacional indicado.

En consecuencia, queda justificada la declaratoria del estado de excepción a través del decreto ejecutivo, materia de este análisis, en tanto aquello busca la ejecución de las acciones necesarias para eliminar y neutralizar las actividades de minería ilegal en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

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

Las actividades de minería ilegal en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas requieren de una movilización nacional, económica y militar, a fin de que los organismos del Estado, esto es, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio de Salud, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y Fiscalía General del Estado, en el ámbito de sus competencias, ejecuten las acciones necesarias para eliminar y neutralizar dichas actividades en los cantones referidos.

Además, dicha movilización requiere que el ministro de Defensa Nacional, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción, ejecute un plan de contingencia con la finalidad de que los efectivos de las Fuerzas Armadas intervengan y aseguren las zonas afectadas por actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

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

Conforme a lo ya manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción es de sesenta días, contados desde la emisión de la misma, señalándose como límite espacial los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la Provincia de Esmeraldas, con lo cual se observa que cumple con los principios que rigen a la institución jurídico- constitucional del estado de excepción, previstos en el artículo 164 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, con respecto al control material de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, establecidas en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, requieren de la movilización nacional, económica y militar en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, con la finalidad de que los ministerios de Defensa Nacional, Ambiente, Recursos no Renovables, Salud, Seguridad Interna y Externa y la Fiscalía General del Estado, en el ámbito de sus competencias, ejecuten las acciones necesarias para eliminar y neutralizar las actividades de minería ilegal en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

En este sentido, es necesario que los precitados organismos del Estado, durante la vigencia del estado de excepción, coordinen acciones que permitan ejecutar un plan de contingencia con la finalidad de que los efectivos de las Fuerzas Armadas intervengan y aseguren las zonas afectadas por actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

Así, los hechos que han originado la declaratoria del estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna. En aquel sentido, corresponde a esta Corte determinar la ocurrencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

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

> (…) va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a 'estado de necesidad', no se está pensando, desde luego, en la simple 'necesidad' de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese 'estado de necesidad' bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del 'sujeto necesitado' que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el 'derecho de necesidad' dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución […] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella[5].

De la cita que precede se desprende que bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción[6].

Ahora bien, para determinar si la declaratoria de estado de excepción es justificada, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera connotación y gravedad interna.

Los artículos dos, tres y cuatro del decreto ejecutivo en examen, señalan:

> **Artículo 2.-** Disponer la Movilización. nacional, económica y militar en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfara de la Provincia de Esmeraldas, a fin de que los organismos del estado como: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio de Salud, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, y Fiscalía General del Estado en el ámbito de sus competencias ejecuten las acciones necesarias para eliminar y neutralizar las actividades de minería ilegal en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfara de la Provincia de Esmeraldas.
>
> **Artículo 3.-** El Ministro de Defensa Nacional a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción, ejecutará un plan de contingencia con la finalidad de que los efectivos de las fuerzas armadas intervengan y aseguren las zonas afectadas por actividades mineras ilegales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfara de la Provincia de Esmeraldas.
>
> **Artículo 4**.- Los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuacultura, Salud y Recursos no Renovables deberás desarrollar un plan de acción que permita la recuperación de las zonas afectadas y de sus habitantes.

Como se puede advertir, los artículos invocados guardan armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

En este sentido, vemos que el artículo 3 de la Constitución de la República imputa como deberes del Estado, entre otros, la protección del patrimonio natural del país, y garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. En concordancia con dicha norma, el artículo 14 *ibídem* reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*, preservando los ecosistemas, la biodiversidad y previniendo el daño ambiental. Sumado a dichas normas, el artículo 32 de la Norma Suprema reconoce que la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

Por consiguiente, la movilización nacional, económica y militar en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas ante esta situación que afecta derechos constitucionales de sus pobladores se encuentra debidamente justificada, en razón de ser proporcional y razonable, ya que se adecua a las exigencias y necesidades de las personas afectadas por las actividades de minería ilegal. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Asimismo, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional,

---

[5] Néstor Pedro Sagüés, "Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad" en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

[6] Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:
8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

económica y militar se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia, por lo que, siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en el artículo 5 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades actuales.

Lo dicho guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación; para llevar adelante esta embate, se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de aquello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atraviesan los pobladores de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, a fin de prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal en dicha jurisdicción.

- **Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

Con fundamento en todo lo expuesto, resulta razonable la declaratoria de estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que reviste la misma, en razón de que mediante la adopción de este mecanismo constitucional es posible prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal que se desarrollan en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, y así restablecer el acceso libre y sin restricciones de los pobladores del sector al derecho al agua, salud, seguridad, medio ambiente sano y acceso al trabajo, en observancia a la normativa que lo rige.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Vía "(…) la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental"[7].

Visto así, podemos concluir que el estado de excepción siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República, y no exceder los mismos. En este punto, nos parece de suma importancia citar las causas que dan origen a una declaratoria de estado de excepción. Por un lado, establecemos que en el artículo 164 de nuestra Constitución se ha establecido que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

A partir de lo anotado, se destaca que el acaecimiento de una de dichas causas no siempre requiere de la adopción de las mismas medidas. Así, debemos puntualizar que por el advenimiento de una de las causas citadas, el presidente de la República puede decretar estados de excepción, y a la vez, le está permitido restringir, temporalmente, el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución; no obstante, únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información[8]. Además, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción debidamente declarado, están:

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.

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

3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.

4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.

5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.

6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.

7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.9

De ahí que resulte necesario diferenciar un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados, o simplemente un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Es por ello que en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho, y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8/87, ha expresado que:

[7] Alberto Dalla; "Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa", en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

[8] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

[9] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

> El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte". Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello "en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación". Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar "discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social[10].

Como se puede advertir, es posible diferenciar las causas que originan los estados de excepción en los cuales, por un lado, se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía o no, suspender o limitar, el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad, debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Por tanto, la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.° 783, guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exige la fundamentación pertinente de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual, en el caso *sub examine*, ha sido explícito en el referido decreto ejecutivo puesto a conocimiento de la Corte Constitucional.

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

La relación de causalidad se da, en tanto la emisión del decreto ejecutivo que se examina, es consecuencia de la grave situación que viven los pobladores de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, debido a las actividades de minería ilegal que se desarrollan en dicho lugar, ocasionándoles con ello una limitación al acceso libre al derecho al agua, salud, seguridad, medio ambiente sano, acceso al trabajo a través de prácticas determinadas de acuerdo a la ley; por lo tanto, las medidas adoptadas tienden a relacionarse directa e inmediatamente con los hechos que han dado lugar a la declaratoria de estado de excepción.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo N.° 783, se encuentran justificadas, en virtud de que han sido implementados los medios necesarios orientados a prevenir, cesar y eliminar las actividades de minería ilegal que se desarrollan en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, pues constituye un deber del Estado, entre otros, la protección del patrimonio natural del país y garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

En efecto, compete al Estado garantizar el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*, preservando los ecosistemas, la biodiversidad y previniendo el daño ambiental. De esta forma, el decreto ejecutivo materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la República y su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

En las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.° 783, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afecten ni restrinjan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse, en el caso sub examine, a este requisito.

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

Conforme se desprende del texto del decreto ejecutivo materia de este control, no se evidencia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, menos que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.° 783, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

En virtud del análisis efectuado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, que tienen relación con la declaratoria del estado de excepción bajo análisis, se fundamentan claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos gozan de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad,

[10] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, "El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías". 30 de enero de 1987, párrafo 19.

proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución del 2008 y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

III. DECISION

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 783 del 20 de mayo de 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de los jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0005-11-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 21 de enero de 2015

SENTENCIA N.º 001-15-SIS-CC

CASO N.º 0040-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El 05 de abril de 2011, el señor Pedro Marcelo Hernández Carrillo, por sus propios derechos presentó acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 10 de mayo de 2010 por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que en referencia a la acción N.° 0040-11-IS no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 16 de junio de 2011, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa N.° 0040-11-IS y dispuso al accionante que en el término de cinco días aclare y complete su demanda.

El 18 de agosto de 2011, el accionante remitió la aclaración y completó la demanda según lo requerido, misma que consta a fojas 158 y 159 del expediente constitucional.

En providencia del 27 de septiembre de 2011, el ex juez constitucional Miguel Ángel Naranjo, avocó conocimiento de la causa N.° 0040-11-IS y dispuso notificar a la jueza vigésima cuarta de lo civil de Pichincha, al ministro de defensa, al comandante general de la Fuerza Terrestre y al presidente del consejo de oficiales generales de la Fuerza Terrestre para que se pronuncien en el término de cinco días y demuestren documentadamente el cumplimiento de la sentencia emitida por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 10 de mayo de 2010.

A fojas 172 a 192 del expediente constitucional consta la contestación del comandante general del Ejército, presentada el 06 de octubre de 2011, y a fojas 194 a 206 la contestación del ministro de defensa nacional, de 07 de octubre de 2011.

El 06 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional, fueron posesionados las juezas y jueces de la primera Corte Constitucional, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud al sorteo de causas realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 03 de enero de 2013, el secretario general mediante memorando N.° 009-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de enero de 2013, remitió al juez sustanciador Manuel Viteri Olvera la causa N.° 0040-11-IS, mismo que mediante auto de 22 de enero del 2013 avocó conocimiento de la presente causa.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

La decisión cuyo incumplimiento se demanda, es la sentencia del 10 de mayo de 2010, a las 17:00, emitida por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en cuya parte resolutiva manifestó:

> … En la presente causa, se ha sancionado al accionante con nueve días de arresto, por los hechos ocurridos el 21 y 22 de enero del año 2000, a los participantes militares y civiles, el Congreso Nacional, les ha concedido amnistía general. Esto deviene en la clara violación del derecho de seguridad jurídica establecido en al Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, derecho que ampara no solo a las personas naturales sino a las jurídicas, en razón de que todas ellas se encuentran bajo la tutela del orden constitucional y los principios rectores a un estado constitucional de derecho. Por las consideraciones expuestas, esta Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERADO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta la apelación deducida por el accionante, revoca la sentencia venida en grado y en consecuencia, acepta la acción de protección presentada por Crnel. (SP) Pedro Marcelo Hernández Carrillo. Se deja sin efecto la resolución de calificación como "NO APTO" para el ascenso al grado de General de Brigada impuesta al compareciente Crnel. de E.M.C Pedro Marcelo Hernández Carrillo, calificación dada por el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre, en sesión permanente, efectuada los días 27 de junio a 5 de julio de 2007, notificada mediante memorando No. 2007-041-SCGF de 10 de julio de 2007, suscrito por el General de Brigada Guillermo Vásconez Hurtado, en su calidad de Presidente del Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre. Decreto No. 628, publicado en la Orden General del viernes 14 de septiembre de 2007, por medio del cual se le ha puesto en situación de disponibilidad de 31 de agosto de 2007; y, acuerdo ministerial No. 281 el señor Ministro de Defensa Nacional, publicado en la Orden General Ministerial No. 44 de 4 de marzo de 2008, por medio del cual se ha dispuesto su baja de la Fuerza Terrestre. Una vez ejecutoriada esta resolución, regrese el proceso al juzgado de origen, para los efectos legales correspondientes y copia de esta resolución remítase a la Corte constitucional… (sic)

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo, señor Pedro Marcelo Hernández, interpuso el 05 de abril de 2010 acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 10 de mayo de 2010 por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la dedujo en contra del Consejo de Oficiales de la Fuerza Terrestre, del Ministerio de Defensa Nacional y del comandante general del Ejército.

Considera que el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre y el Ministerio de Defensa no han dado cumplimiento en forma integral a la sentencia emitida el 10 de mayo de 2010 por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, porque los mismos, realizando su propia interpretación, consideran que no pueden ascender al grado de general de brigada al coronel E.M.C. Pedro Marcelo Hernández Carrillo, por cuanto no existe la vacante para el grado de general de brigada al momento en que el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre se ha reunido, esto fue en diciembre de 2010, configurándose de esta forma su incumplimiento.

Por lo cual el legitimado activo solicitó el 18 de agosto de 2011 en su escrito de aclaración y ampliación de la acción, que la Corte Constitucional disponga bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador que el Ministerio de Defensa y el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre, sin más dilaciones procedan a cumplir en su totalidad la sentencia emitida el 10 de mayo de 2010, a las 17:00, por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, misma que se encuentra ejecutoriada, por tanto deben promover al grado inmediato superior, que es de general de brigada, al accionante.

De la contestación y sus argumentos

Comandante general del Ejército

Comparece por medio del escrito del 06 de octubre de 2011, el señor general de división Patricio Cárdenas Proaño, en su calidad de comandante general del Ejército, quien en lo principal manifestó lo que a continuación se relata.

Expresó que el recurrente de la acción de protección solicitó a la Corte Provincial de Justicia se deje sin efecto tres aspectos: a) Resolución de calificación como no apto para el ascenso al grado de general de brigada; b) El decreto N.° 628 publicado en la orden general del 14 de septiembre de 2007, por el cual se puso en situación de disponibilidad el 31 de agosto de 2007; y, c) Acuerdo ministerial N.° 281, publicado en la orden general ministerial N.° 44 del 03 de marzo de 2008, por medio del cual se dispuso la baja del ahora accionante de la Fuerza Terrestre.

Al respecto, la referida Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió dejar sin efecto lo requerido por el señor coronel (S.P.) Pedro Marcelo Hernández Carrillo. Por lo cual, señala que en ningún momento se demandó el ascenso de grado, porque expresa que bien conoce el señor coronel que ese derecho le otorga la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, previo el cumplimiento de un proceso y requisitos legales y reglamentarios.

Por tanto, sobre el cumplimiento de la sentencia señaló que la institución la acató en su totalidad, dejando sin efecto la declaratoria de "no apto" del coronel Pedro Marcelo Hernández Carrillo, la disponibilidad del decreto N.° 628 publicado en la orden general del 14 de septiembre de 2007 y la baja publicada en el acuerdo ministerial N.° 281 en la orden general ministerial N.° 44 del 04 de marzo de 2008. Además, en acatamiento integral de la sentencia se reincorporó al coronel Hernández al servicio activo conforme acuerdo ministerial N.° 1342 publicado en la orden general ministerial N.° 157 del 12 de agosto de 2010.

Y, respecto de lo cual, encontrándose en situación jurídica de servicio activo, el mencionado coronel quedó sujeto al igual que los demás miembros militares a las leyes y reglamentos militares, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 1 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

Por lo tanto, señaló que se cumplió con la sentencia constitucional y el accionante de manera equivocada vinculó la resolución sobre la negativa de ascender al accionante, que por falta de vacante orgánica se la determinó, misma que no tiene relación alguna con la sentencia del 10 de mayo de 2010 emitida por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Con los fundamentos expresados solicitan que se rechace la demanda interpuesta por ser improcedente, por falta de derecho del accionante y por carecer de hechos fácticos.

Ministro de Defensa Nacional

El 07 de octubre de 2011 el señor Javier Ponce Cevallos, en su calidad de ministro de defensa nacional, presentó su contestación y señaló que la resolución del 10 de mayo de 2010, emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto por el recurrente, señor coronel Pedro Marcelo Hernández Carrillo, de la sentencia de acción de protección del 29 de septiembre de 2009, emitida por el juez décimo cuarto de lo civil de Pichincha.

Al respecto enunció que el juez resolvió revocar la sentencia venida en grado y aceptar la acción de protección, dejando sin efecto la resolución de calificación como " no apto" para el ascenso al grado de general de brigada, el decreto ejecutivo N.° 628 publicado en la orden general del 14 de septiembre de 2007 y el acuerdo ministerial N.° 281 expedido por el señor ministro de defensa nacional, publicado en la orden general ministerial N.° 44 del 04 de marzo de 2008, por medio de la cual se ha dispuesto su baja de la fuerza terrestre.

Por tanto, manifestó que la resolución fue acatada por el Ministerio de Defensa Nacional porque mediante acuerdo ministerial N.° 1342 publicado en la orden general ministerial N.° 157, correspondiente al jueves 12 de agosto de 2010, se reincorporó al servicio activo al coronel Pedro Marcelo Hernández Carrillo. De lo cual, a más de su reincorporación, se sometió al coronel a un nuevo proceso de calificación y selección, el cual concluyó con el oficio N.º 2010291-SCGFT del 21 de diciembre del 2010, a través del cual el presidente del consejo de oficiales generales de la Fuerza Terrestre, en sesión ordinaria del 13 de diciembre de 2010, resolvió no calificar al ascenso al reclamante por no existir vacante orgánica.

Por tanto consideró que se han reparado de manera integral los derechos supuestamente vulnerados, solicitó se desecha la demanda presentada y señaló negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, falta de derecho del actor e improcedencia de la acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad a lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

Por ser el Ecuador un Estado constitucional de derechos, conforme lo previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República, la misma "no se limita a establecer competencias o separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas materiales o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos"[1].

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

De esta manera, a fin de asegurar la efectiva materialización de los derechos, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en la materia –artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador– tiene entre otras prerrogativas, la facultad de conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales –articulo 436 numeral 9 ibídem– lo cual se inscribe en la tendencia de incrementar los medios jurídicos coercitivos con los que dispone la justicia constitucional para garantizar que sus sentencias y dictámenes sean acatadas[3].

Determinación del problema jurídico

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

---

[1] M Carbonell, "El neoconstitucionalismo en su laberinto", en M. Carbonell (ed) Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Madrid, Trotta IIJ (UNAM), w2007, pág. 10

[2] Wilhelmi Marco Aparicio, "Derechos: enunciación y principios de aplicación", Serie "Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva" – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional – Quito, Octubre de 2008.

[3] Grijalva Jiménez, Agustín, "Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional", Serie "Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva", Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional, Quito, octubre de 2008.

¿La sentencia del 10 de mayo de 2010, de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ha sido cumplida?

Resolución del problema jurídico

¿La sentencia del 10 de mayo de 2010, de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ha sido cumplida?

Por la acción de incumplimiento de sentencia presentada por el accionante, coronel Pedro Marcelo Hernández Carrillo, en la cual manifiesta que no se ha cumplido en su totalidad lo ordenado en sentencia del 10 de mayo de 2010 por parte de los organismos competentes, esto es promover al grado inmediato superior de general de brigada al coronel Pedro Hernández, toda vez que ha sido declarado apto para ascender y la fuerza terrestre no ha justificado que en su orgánico no existan vacantes para poder cumplir con la sentencia constitucional dictada a su favor.

Así pues, con la finalidad de establecer la existencia o no del cumplimiento de la sentencia objeto de la acción del caso en concreto, la Corte Constitucional contempla que en la misma se establecieron tres parámetros resueltos por la Sala de la Corte Provincial que debían cumplirse, los cuales son:

1) Se dejó sin efecto la resolución de calificación como "no apto" para el ascenso al grado de general de bridada impuesta al compareciente coronel de E.M.C Pedro Marcelo Hernández Carrillo, calificación dada por el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre, en sesión permanente efectuada los días 27 de junio a 05 de julio de 2007, notificada mediante memorando N.° 2007-041-SCGFT del 10 de julio de 2007, suscrito por el general de brigada Guillermo Vásconez Hurtado, en su calidad de presidente del Consejo de Generales de la Fuerza Terrestre.

2) Se dejó sin efecto el decreto N.° 628 publicado en la orden general del viernes 14 de septiembre de 2007, por medio del cual se le ha puesto en situación de disponibilidad el 31 de agosto de 2007

3) Se dejó sin efecto el acuerdo ministerial N.° 281 del señor Ministro de Defensa Nacional, publicado en la orden general ministerial N.° 44 del 04 de marzo de 2008, por medio del cual se ha dispuesto su baja de la Fuerza Terrestre.

Al respecto, determinadas las obligaciones, esta Corte procede al análisis de lo manifestado por el accionante y los informes presentados por el ministro de defensa y el comandante general del Ejército.

En virtud de aquello, consta a fojas 172 a 192 del expediente el escrito que contiene el informe por parte del comandante general del Ejército, el cual señala que en relación al punto uno, se dejó sin efecto la resolución de calificación como "no apto" del señor Pedro Marcelo Hernández Carrillo, respecto al punto dos se dejó también sin efecto la disponibilidad, es decir el decreto N.° 628 publicado en la orden general del viernes 14 de septiembre de 2007, y de igual manera la baja publicada en acuerdo ministerial N.° 281 en la orden general ministerial N.° 44 del 04 de marzo de 2008.

Por consiguiente, adjuntó a fojas 179 a 182 el acuerdo ministerial N.° 1342 publicado en la orden general ministerial N.° 157 del 12 de agosto de 2010, mismo que manifiesta:

> … Art. 1.- Reincorporar al Servicio Activo de la Fuerza Terrestre, al señor 1001054236 CRNL. EMC. HERNÁNDEZ CARRILLO PEDRO MARCELO, con fecha 10 de mayo de 2010; de conformidad a la Resolución dictada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha del 10 de mayo de 2010.
>
> Art. 2.- De la ejecución del presente Acuerdo, encargase a las respectivas autoridades militares…
>
> Dado en el Ministerio de Defensa Nacional, en Quito a 12 de agosto de 2010. F) Javier Ponce Cevallos.- Ministro de Defensa Nacional.- F) Luis Garzón Narváez.- General de Brigada.- Subsecretario de Defensa Nacional… (sic)

En este sentido, el comandante general del Ejército dijo que la resolución en la cual reincorporaron al legitimado activo reúne todos los requisitos para validar el cumplimiento de la sentencia. Además, considera que la señalada sentencia no estableció ningún reparo sobre el otorgamiento de un grado de ascenso al accionante, porque ello guarda relación con el cumplimiento de un procedimiento del cual el coronel Pedro Marcelo Hernández Carrillo fue objeto al ser reincorporado, pero que se resolvió no otorgar el ascenso porque no existe vacante orgánica.

Del mismo modo, el ministro de defensa nacional, Javier Ponce Cevallos, en su contestación del 07 de octubre de 2011 que consta a fojas 194 a 206 del expediente, expresó que la resolución fue debidamente acatada por el ministerio, por lo cual se procedió mediante acuerdo ministerial N.° 1342 publicado en la orden general ministerial N.° 157, correspondiente al 12 de agosto de 2010, a reincorporar al accionante.

Además, manifestó que se realizó la reparación pecuniaria correspondiente respecto de las remuneraciones no percibidas y como reparación moral, además de reconocerle su grado y honor al reincorporarle, fue sujeto a un nuevo proceso de calificación y selección, el cual concluyó con el oficio N.º 2010291-SCGT del 21 de diciembre de 2010, a través del cual el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre (órgano regulador de la carrera militar) le hace conocer que no es posible el ascenso del accionante porque no existe vacante orgánica, por lo que no procede a la calificación para el ascenso.

Ahora bien, la alegación del legitimado activo de la presente acción radica en que la negativa de su ascenso confluyó en el incumplimiento de la sentencia del 10 de mayo de 2010.

Revisada la sentencia y los informes presentados por el ministro de defensa y el comandante general del Ejército se determina que el cumplimiento de la sentencia constitucional radica en el cumplimiento de las reparaciones ordenadas en la misma, de lo cual, como se evidenció fueron tres puntos específicos[4], que de acuerdo a lo informado y anexado por el ministro de defensa y el comandante general del Ejército, se establece que por la emisión del acuerdo ministerial N.° 1342 publicado en la orden general ministerial N.° 157, correspondiente al 12 de agosto de 2010, se dejó sin efecto dichas actuaciones.

De lo expuesto se evidencia que se cumplieron los tres puntos de reparación ordenados en la sentencia del 10 de mayo de 2010, por parte de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que son: dejar sin efecto la resolución de calificación de no apto, contenido en el memorando N.° 2007-041-SCGF del 10 de julio de 2007; el decreto N.° 628 publicado en la orden general del viernes 14 de septiembre de 2007, por medio del cual se le ha puesto en situación de disponibilidad el 31 de agosto de 2007; y, el acuerdo ministerial N.° 281 el señor ministro de defensa nacional, publicado en la orden general ministerial N.° 44 del 04 de marzo de 2008, el que contenía la baja del coronel Pedro Marcelo Hernández Carrillo.

Finalmente esta Corte, junto con lo mencionado en párrafos precedentes, determina que ha tenido lugar el cumplimiento íntegro de la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional toda vez que se dejaron sin efecto los tres parámetros ordenados por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por parte del Ministerio de Defensa y la Comandancia General del Ejército.

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 incumplimiento planteada.

2. Notifíquese, publíquese, cúmplase y archívese.

[4] Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sentencia del caso N.° 1027-2010 emitida el 10 de mayo de 2010: "…Se deja sin efecto la resolución de calificación como "NO APTO" para el ascenso al grado de General de Brigada impuesta al compareciente Crnel. de E.M.C Pedro Marcelo Hernández Carrillo, calificación dada por el Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre, en sesión permanente, efectuada los días 27 de junio a 5 de julio de 2007, notificada mediante memorando No. 2007-041-SCGF de 10 de julio de 2007, suscrito por el General de Brigada Guillermo Vásconez Hurtado, en su calidad de Presidente del Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre. Decreto No. 628, publicado en la Orden General del viernes 14 de septiembre de 2007, por medio del cual se le ha puesto en situación de disponibilidad de 31 de agosto de 2007; y, acuerdo ministerial No. 281 el señor Ministro de Defensa Nacional, publicado en la Orden General Ministerial No. 44 de 4 de marzo de 2008, por medio del cual se ha dispuesto su baja de la Fuerza Terrestre…" (sic)

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, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión de 21 de enero de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0040-11-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 003-15-SAN-CC

CASO N.º 0078-09-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Teresa Jácome Lovato, por sus propios derechos, amparada en lo establecido por los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, propone la presente acción por incumplimiento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el secretario general, el 04 de agosto de 2009,

certificó que la presente acción tiene relación con la causa N.º 0079-09-AN, misma que fue inadmitida a trámite con fecha 11 de mayo de 2010.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, el 25 de enero de 2010, en atención a las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, así como a las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 466 del 13 noviembre de 2008, admitió a trámite la causa N.º 0078-09-AN.

De conformidad con el sorteo efectuado en por el Pleno del Organismo el 03 de febrero de 2010, correspondió la sustanciación de la presente causa a la Segunda Sala, presidida por el ex juez constitucional, Edgar Zárate Zárate. El 07 de abril de 2010 se procedió a sortear la causa dentro de la Sala, recayendo su sustanciación en el ex juez constitucional, Edgar Zárate Zárate. Mediante auto del 07 de abril de 2010, se avocó conocimiento de la causa.

El 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces de la primera Corte Constitucional, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En tal virtud, el Pleno del organismo procedió a un nuevo sorteo de la causa, efectuado el 11 de diciembre de 2012. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, presidente de la Segunda Sala.

En virtud del sorteo llevado a cabo el 21 de diciembre de 2012 en la Segunda Sala, correspondió a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, sustanciar la presente causa, quién avocó conocimiento de la misma.

Norma cuyo incumplimiento se alega

Dentro de la demanda, el accionante alega que presentó ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social su intención de acogerse a los beneficios de jubilación, estipulados por el Mandato Constituyente N.º 2 y la Resolución N.º 231 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del 5 de diciembre 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 (...).

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 5 de diciembre de 2008 dictó la Resolución N.º C.D.231, la misma que en sus partes pertinentes resolvió:

> (…) Establecer las siguientes normas de aplicación en el IESS de los Mandatos Constitucionales No. 2 de 24 de enero de 2008 y No. 4 de 12 de febrero de 2008:
>
> Art. 1.- El monto de indemnización, bonificación o contribución por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación por vejez, pensión de invalidez o pensión permanente total o permanente absoluta de riesgos del trabajo de los funcionarios y servidores del IESS sujetos a la LOSCCA, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, por cada año de servicio en el IESS y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.
>
> Art. 2.- El monto de indemnización, bonificación o contribución por renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación por vejez, pensión de invalidez o pensión permanente total o permanente absoluta de riesgos del trabajo de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, por cada año de servicio en el IESS y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.
>
> Art. 3.- Las indemnizaciones por terminación de relaciones individuales de trabajo, bajo la figura de supresión de partidas o despido intempestivo a los trabajadores del IESS sujetos al Código del Trabajo, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, por cada año de servicio en el IESS y hasta un monto máximo de trescientos (300) salarios básicos unificados del trabajador privado" (...)".

Se citan además como incumplidas las siguientes normas:

> **Art.- 185 de la Ley de Seguridad Social, publicada el 30 de noviembre de 2001, en el Registro Oficial N.º 465**
>
> "JUBILACION ORDINARIA DE VEJEZ.- Se acreditará derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido sesenta (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta (360) imposiciones mensuales o un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales sin límite de edad…"
>
> **Art. 100 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicada en el Registro Oficial, el 12 de mayo de 2005. Actualmente derogada mediante Ley N.0 de 06 de Octubre de 2010, publicada en el Registro Oficial Suplemento 294.**

Liquidación y pago de haberes.- La liquidación y pago de haberes a que hubiere lugar a favor del servidor público, se realizará dentro del término de quince días posteriores a la cesación de funciones, bajo la directa responsabilidad de la autoridad nominadora.

Argumentos de la accionante

La señora Teresa Jácome Lovato, accionante en la presente causa, manifiesta que el 20 de marzo de 2009, después de más de 37 años de prestar sus servicios al IESS, presentó una comunicación escrita ante el director general del IESS, en la que manifestó: "(…) en forma libre y voluntaria he decidido acogerme a los beneficios de la jubilación y a todos los beneficios estipulados en el mandato 2, resolución 231 y a cualquier otro beneficio al que yo tenga derecho por mi retiro."

La accionante menciona que el 21 de abril de 2009, ante la falta de contestación de su escrito de renuncia, presentó otra comunicación dirigida al director general de IESS, en la que manifestó acogerse a lo dispuesto por el artículo 94 del Reglamento de la LOSCCA, en virtud de la cual, toda vez que su renuncia fue presentada hace más de un mes, se entiende por aceptada, por lo que solicitó se agilite el trámite para que le sean otorgados los beneficios a los que tiene derecho y se proceda a realizar su liquidación de haberes.

Del texto de la demanda se desprende que la única respuesta formal realizada por el IESS se efectuó mediante oficio del 18 de mayo de 2009, en el que se le indicó que por decisión del Consejo Directivo del 07 de abril de 2009, se suspendió la implementación de la Resolución CD 231 del 05 de diciembre de 2008, que contiene las normas para la aplicación de Mandatos Constituyentes 2 y 4 en el IESS. En tal sentido, se le indicó que si insistía en su decisión de separarse del Instituto, podía hacerlo, pero se requería que presente un documento en el cual expresamente señale que no se acoge a los beneficios de la Resolución CD 231, toda vez que la misma se encontraba suspendida.

Ante esto, la accionante manifestó que ratifica su decisión de retirarse de la institución, pero que no es posible cumplir con la solicitud de no acogerse a la Resolución CD 231, ya que dicho acto constituiría una vulneración a disposiciones constitucionales, legales y de los mismos Mandatos Constituyentes, toda vez que sus derechos son irrenunciables.

Pretensión concreta

La accionante solicita que se ordene al IESS se le otorgue de inmediato el derecho a la jubilación y, en consecuencia, se le realicen los pagos correspondientes.

Reclamo previo

Constan a fojas 01, 02 y 04 del expediente, los escritos mediante los que la accionante expresa al IESS su decisión voluntaria de retirarse de sus funciones y solicita acogerse a todos los beneficios estipulados en el Mandato Constituyente N.º 02 y la Resolución N.º CD 231, dictada por el IESS. Si bien las Reglas de Procedimiento, vigentes al momento de interposición de la presente acción, no exigían como requisito para la procedencia de la presente garantía la realización de un reclamo previo a la institución, de acuerdo con el artículo 76 de dichas Reglas de Procedimiento, se determina que la legitimación pasiva radica en la autoridad, funcionario, la jueza o juez, o particular renuente de cumplir la norma (lo subrayado nos pertenece), lo que implica que a dicho sujeto se le debió haber requerido el cumplimiento de la norma y dicho sujeto haberse negado a realizarlo.

En el presente caso, las solicitudes dirigidas al IESS por parte de la accionante se refieren al reconocimiento de los beneficios contenidos en el Mandato Constituyente N.º 2 y la resolución N.º C.D. 231, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo que la legitimación pasiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se configura respecto del reclamo de cumplimiento de dichas normas en específico. Tal situación no sucede con las otras normas citadas en la demanda, como son el artículo 185 de la Ley de Seguridad Social y el artículo 100 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, LOSCCA.

Por tal razón, el análisis de la presente acción versará sobre el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N. º 2 y la resolución N. º C.D. 231, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Argumentos del legitimado pasivo

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, a través del escrito del Ab. Iván Morales Parra, comparece y en contestación a la demanda, principalmente, menciona que la renuncia presentada por la accionante fue aceptada por el director general de IESS como autoridad nominadora; menciona además que la accionante, al encontrarse sujeta a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cumplió con los requisitos para acceder a la jubilación de vejez, de conformidad con lo previsto en el artículo 299 de la Ley de Seguridad Social.

En lo que se refiere al cumplimiento de las disposiciones del Mandato Constituyente N.º 2, específicamente en lo relativo al pago de jubilaciones por vejez, se establece que la misma disposición, en su parte pertinente, expresa: "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 (…)" planificación, que de acuerdo con el demandado, fue realizada y tuvo como resultado el pago de la suma de siete mil doscientos ochenta y ocho dólares a favor del accionante, de lo cual adjunta una boleta de pago como justificante.

Por su parte, en cuanto a la jubilación ordinaria por vejez, de acuerdo con el IESS se concedió a la señora Jácome Lovato, la suma de USD 904.71 en concepto de

pensión vitalicia, dinero que es transferido mensualmente a la cuenta de ahorros N.º 3327018800, del Banco del Pichincha, de lo cual se adjuntan dos fojas útiles del rol de pensiones a modo de muestreo, para probar que la accionante percibe la pensión jubilar que por derecho le corresponde.

El demandado sostiene que lo que la actora pretende es una reliquidación de haberes, sin ser, por lo tanto, procedente presentar una acción por incumplimiento de norma, sino una acción en la justicia ordinaria. Cita las disposiciones contenidas en las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en específico el artículo 43, que dispone la imposibilidad de acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la Ley.

Pretensión concreta

El legitimado pasivo solicita rechazar la acción por incumplimiento propuesta, por ilegal, improcedente, inconstitucional, por incompetencia y por carecer de derecho la actora.

II. CONSIDERACIONES 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 74 y siguientes de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicadas en el Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre de 2008.

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 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:

Las disposiciones del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y la Resolución N.º C.D.231 del 5 de diciembre de 2008, emitida por el Consejo Directivo del IESS, cuyo cumplimiento se demanda, ¿contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible y, de ser así, dicha obligación fue incumplida?

Resolución del problema jurídico

Las disposiciones del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y la Resolución N.º C.D.231 del 5 de diciembre de 2008, emitida por el Consejo Directivo del IESS, cuyo cumplimiento se demanda, ¿contienen 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 la accionante, 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 y la Resolución, 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.

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.[1]

[1] 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.

La Corte, en relación con el artículo 8 del Mandato 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[2].

En lo que se refiere a la Resolución N.º CD 231del 05 de diciembre de 2008, de acuerdo con la jurisprudencia expedida por la presente Corte, la referida Resolución manifiestamente refleja una reproducción del Mandato Constituyente N.º 2, con la particularidad de que la Resolución establece normas para la aplicación de dicho mandato en el IESS[3], y como tal su revisión a través de la presente garantía es pertinente, atendiendo a lo previsto por el artículo 436 numeral 5, de acuerdo con el cual la Corte Constitucional cuenta con 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.

Una vez que se ha dilucidado el carácter de las normas 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. En cuanto a cuál es la obligación contenida en la norma, la Corte ha señalado que la obligación del artículo 8 del Mandato 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"[4].

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 por jubilación, mas no establecer un monto fijo a ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones[5]. El carácter de monto límite permite concluir la posibilidad de que sean recibidas cantidades menores a dicho tope, pero nunca mayores a él[6].

En el caso de análisis, la accionante interpreta que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 contiene en sí mismo la obligación del pago de una indemnización y que el Mandato 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 las indemnizaciones que en él se regulan.

El reclamo de la accionante se encuentra dirigido a solicitar que se acepte su renuncia voluntaria y acogerse a los beneficios estipulados por el Mandato 2 y la Resolución N.º 231, ante lo cual el IESS contestó que los pagos han sido oportunamente realizados. Del expediente se desprende que el IESS reconoce a favor de la accionante los montos correspondientes a su incentivo de jubilación y realiza el pago de siete mil doscientos ochenta y ocho dólares (USD 7288.00).

Tal como se ha venido desarrollando, la obligación contenida en el artículo 8 del Mandato, conlleva una obligación en la verificación de hasta un monto límite en las indemnizaciones por suspensión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Por lo que la pretensión de la accionante no se relaciona con la verdadera obligación contenida en la norma.

En la misma línea de análisis, en relación a la resolución N.º C.D. 231 del 5 de diciembre de 2008, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en base a lo dicho respecto de su naturaleza, al igual que el contenido del artículo 8 del Mandato antes analizado, la obligación contiene un tope máximo del monto hasta el cual se debe cancelar las obligaciones económicas, enfatizándose que no existe la determinación de un monto fijo para el pago de valores por concepto de indemnización, bonificación o contribución por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación por vejez, pensión de invalidez o pensión permanente total o permanente absoluta de riesgos del trabajo para los funcionarios y servidores del IESS sujetos a la LOSCCA y al Código de Trabajo, razones por las no se podría exigir que través del cumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y la Resolución, se reconozca un valor específico, por lo que la posibilidad de verificación de cumplimiento de la Resolución y el Mandato que se analizan se encuentra limitada a acreditar que los valores pagados por el IESS en dichos supuestos no se superen los límites impuestos, situación que no coincide con la pretensión de la accionante.

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia 001-10-SAN-CC, causa 0040-09-AN de 13 de abril de 2010

[3] 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, pág. 51.

[4] Ibídem.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SAN-CC, causa N.º 0050-11-AN del 07 de junio de 2013, pág. 7

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SAN-CC, causa N.º 0013-10-AN y acum., del 21 de mayo del 2014, pág. 50

La Corte Constitucional, para el período de transición, y esta Corte Constitucional, en relación con el incumplimiento que se estudia en la presente causa, han determinado en su jurisprudencia 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.

Sentencia N.º 004-10-SAN-CC, relativa a la causa 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.4 dispone que el Mandato Constituyente N. 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.º2…" En mérito de lo expuesto la Corte decidió "negar la acción por incumplimiento planteada por la accionante…

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

> 1. (…) 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".

En mérito de lo expuesto, habiendo analizado las particularidades del caso concreto y tomando en consideración los criterios ya expresados por la Corte en la materia, se concluye que no existe incumplimiento de las normas contenidas en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y en la resolución N.º C.D. 231, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

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.) 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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0078-09-AN

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M, 18 de marzo de 2015

SENTENCIA No. 005-15-SIN-CC

CASO No. 0016-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 07 de abril del 2011, la señora Anuntziatta Valdez Larrea, en calidad de presidenta de la Fundación "Equidad y Desarrollo", presentó una demanda por acción pública de inconstitucionalidad, en la que solicitó a la Corte Constitucional, para el período de transición, declare la inconstitucionalidad de los literales **e** y **f** del artículo 8, Capítulo III, del "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional", emitido y aprobado por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional (en adelante CAL) el 14 de octubre del 2009, por considerar que vulnera los derechos constitucionales contenidos en los artículos 11, 33 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

El 07 de abril del 2011, la secretaria general (e) de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó, que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 25 del expediente constitucional).

El 18 de julio del 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales, Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la presente causa. En lo principal, la Sala consideró que previo a emitir un pronunciamiento de admisibilidad y en virtud del artículo 80 numeral 2 literales **b** y **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone a la Asamblea Nacional remita en el término de cinco días, las copias certificadas de los informes y sesiones legislativas que dieron origen a la norma acusada.

El 08 de agosto del 2011, la Asamblea Nacional a través del oficio N.° SAN-2011-0721, suscrito por del doctor Andrés Segovia, en calidad de secretario general, remitió a la Corte Constitucional, para el período de transición, las copias certificadas del "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos", así como las modificaciones que se realizaron al mismo.

El 13 de septiembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa y previo a resolver acerca de su admisibilidad, dispuso completar la demanda, en el término de cinco días, con la denominación del órgano emisor de las normas acusadas, así como con la especificación de las mismas.

El 13 de septiembre del 2011, comparece la accionante y completa su demanda en cumplimiento de lo proveído por la Corte Constitucional, para el período de transición (fojas 54 del expediente constitucional).

El 07 de junio del 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales, Ruth Senni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad en referencia.

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

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 11 de diciembre del 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento mediante providencia de 02 de julio del 2013.

De la demanda y sus argumentos

En lo principal, la accionante manifiesta que en la norma que acusa se establecen varias situaciones que configuran un impedimento para ser contratado como asesor o asistente legislativo en la Asamblea Nacional. Circunstancias que se recogen en las normas hoy acusadas, y que abarcan dos supuestos: 1. Que el interesado se haya acogido a la jubilación o en su defecto haya sido indemnizado por concepto de supresión de puesto o renuncia voluntaria; y, 2. Que el interesado mantenga litigios pendientes de sentencia con la Función Legislativa.

Los impedimentos en referencia se encuentran previstos en el artículo 8 literales **e** y **f** del reglamento acusado, los cuales, a consideración de la accionante son totalmente

inconstitucionales e ilegales porque discriminan y coartan el derecho al trabajo, para que ex funcionarios del Congreso Nacional no puedan laborar en la ahora Asamblea Nacional, bajo la modalidad de contratos de libre nombramiento y remoción. Además, la accionante considera que esta situación también afecta el derecho al buen vivir, a la salud y a la educación de las familias de los ex funcionarios del Congreso Nacional, al impedírseles ser contratados para continuar trabajando en la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, se estaría afectando al principio de supremacía constitucional, así como derechos reconocidos por instrumentos internacionales; circunstancia que, a criterio de la demandante, incurriría en la vulneración de los artículos 11 numerales 2, 4 y 5, 33 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

Por otro lado, la demandante destaca el ámbito legal vigente al momento que entró en vigencia el reglamento denunciado, refiriéndose a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público en los artículos 15 y 16, en concordancia con el artículo 8 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, las cuales expresan en su conjunto que no existe impedimento para que una persona que recibió indemnización por supresión de puesto o compensación por retiro voluntario pueda ejercer un cargo o puesto de libre nombramiento y remoción.

En forma conexa al último argumento, la accionante se refiere a la Ley Orgánica del Servicio Público y manifiesta que dentro del artículo 14 se establecen las "condiciones para el reingreso al sector público" y especifica:

> Quien hubiere sido indemnizado por efecto de la supresión de puesto podrá reingresar al sector público solamente si devuelve el monto de la indemnización recibida, menos el valor resultante de la última remuneración que percibió multiplicado por el número de meses que no prestó servicios en el sector público, contados desde la fecha en que se produjo quienes hubieren sido indemnizados o compensados, sin necesidad de devolver el monto de la indemnización recibida, únicamente a cargos de nombramiento provisional y a cargos o funciones de libre nombramiento y remoción establecidos en esta ley.

Con esta breve referencia legal, la demandante concluye que tanto la Ley Orgánica Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público como la Ley Orgánica de Servicio Público, no contemplan impedimento o prohibición alguna para la contratación de asesores en el ámbito público, así como, tampoco para que un asesor acceda a un puesto de libre nombramiento y remoción.

Asimismo, menciona que el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa reconoce la autonomía económica, financiera y administrativa de la función legislativa del Estado y, en concordancia con el artículo 161 ibídem, se determina que los servidores de la función legislativa para efectos del ámbito laboral se sujetan a "las disposiciones de esta Ley, reglamentos específicos y resoluciones que expida el CAL"[1], y a pesar de esto, la compareciente precisa que jamás un reglamento institucional puede ir por encima de la Constitución, instrumentos internacionales y leyes.

Posteriormente, la compareciente desarrolla el derecho al trabajo y se refiere a la inseguridad jurídica que se crea a consecuencia de la aplicación del artículo 8, literales **e** y **f** del Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional.

En este sentido, destaca dos situaciones fácticas. La primera responde al proceso por el cual,

> …el 31 de diciembre de 2008, funcionarios de carrera fueron despedidos intempestivamente, alegando la figura de supresión de puesto, se inobservó la Ley de Servicio y Carrera Administrativa de la Función Legislativa vigente a la fecha que se produjo la lesión al derecho de ex funcionarias y funcionarios legislativos, se inobservó los requisitos que previamente establece la … Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

Acto que a criterio de la demandante es inconstitucional e ilegal, porque "violó" la disposición transitoria cuarta de la Constitución[2]; incurriendo también en una clara afectación al derecho constitucional al trabajo.

La segunda situación fáctica que es mencionada por la accionante, se ubica en el año 2009, donde en el Reglamento aplicado durante la contratación de asesores y asesoras vigente para aquel momento, no contenía "estos dos literales inconstitucionales e ilegales, por lo que hubieron personas (ex funcionarios/as legislativos indemnizados y con juicio de por medio) que trabajaron como Asesores/as de Asambleístas Constituyentes hasta julio del 2009 que concluyó la Comisión Legislativa y de Fiscalización" (sic). Evidenciando, señala la accionante, que el discrimen es únicamente para los ex funcionarios del Congreso Nacional, porque personas que han sido indemnizadas de otras instituciones públicas son contratadas en la Asamblea Nacional; de la misma manera otras instituciones públicas, tienen enroladas en puestos de libre nombramiento y remoción a personas que han sido indemnizadas.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, la accionante solicita se "declare la inconstitucionalidad por el fondo los literales **e** y **f** del artículo 8, Capítulo III, del Reglamento para la Contratación de Asesores, Secretarios Relatores, Prosecretarios Relatores, Consultores y Asistentes Administrativos de la Asamblea Nacional, emitido y aprobado por el CAL el 14 de octubre de 2009".

---

[1] Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 161.

[2] Constitución de la República 2008, Disposición transitoria cuarta.- "Las servidoras y servidores públicos del Congreso Nacional, salvo los de libre nombramiento y remoción, pasarán a prestar servicios en la Asamblea Nacional."

Norma acusada

Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional:

> **Art. 8 Impedimentos para ser contratados por asesor o asistente legislativo.** El asesor o asistente administrativo para ser contratado no deberá estar incurso en las siguientes inhabilidades:
>
> **e)** Haber sido indemnizado por supresión de puesto, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, en la Comisión Legislativa y de Fiscalización en la Asamblea Nacional.
>
> **f)** Mantener litigios pendientes de sentencias con la Función Legislativa, por evidente conflicto de intereses.

Contestación a la demanda

Arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional:

A fojas 86 del expediente constitucional comparece el presidente de la Asamblea Nacional manifestando que en uso de las atribuciones que le otorga la Constitución y la ley a la Asamblea Nacional, esta expidió una normativa que ahora integra la Ley Orgánica de la Función Legislativa, razón por la cual,

> …llegarán a la conclusión de que no existe la pretendida vulneración de las normas constitucionales ni legales, puesto que son justamente dichas normas, las que han facultado a la Asamblea Nacional para manejar la administración de personal bajo un régimen especial en consideración a sus atribuciones y necesidades que se derivan de su especial naturaleza.

Finaliza su comparecencia solicitando se rechace la demanda de inconstitucionalidad propuesta y se ordene su archivo.

Abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado:

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, en atención a la demanda de inconstitucionalidad y mediante escrito presentado el 13 de julio del 2012, manifestó que la demanda planteada no cuenta con el desarrollo de argumentos que sostengan la vulneración constitucional alegada por la demandante. La forma en que se ha expuesto el análisis en la demanda permite deducir que los requerimientos y conclusiones a las que arriba la accionante deben ser atendidos a través de una acción de protección y no una acción de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, manifiesta que la Constitución de la República no aborda en forma explícita la figura del "reingreso de personal al sector público", por el contrario, dentro de los artículos 228 y 229 de la Carta Suprema se establece que el ingreso, ascenso, promoción y el sistema remunerativo, entre otros elementos que integran el servicio público, se desarrollan en la ley.

De esta forma se remite al artículo 14 de la Ley Orgánica del Servicio Público para identificar el proceso de reingreso al servicio público:

> …podrán reingresar al servicio público quienes hubieren sido indemnizados o compensados sin necesidad de devolver el monto de la indemnización recibida únicamente a cargos de nombramiento provisional y a cargos o funciones de libre nombramiento o remoción, establecidos en esta ley.

Este último artículo, según menciona el representante de Procuraduría General del Estado, se contrapone con los literales **e** y **f** del artículo 8 del Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional, que responde a la norma hoy acusada. Sin embargo, la contradicción anteriormente evidenciada es de carácter legal, más no se encuentra que contravenga la Constitución de la República.

En este sentido, el compareciente recuerda a la demandante que para los temas de legalidad de carácter objetivo se encuentra previsto que sean impugnados "mediante recurso objetivo o de anulación ante los jueces de lo contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo".

Además, el compareciente recalca que en la demanda de inconstitucionalidad no se explica en qué radica la supuesta vulneración inferida por las normas acusadas a los derechos constitucionales del trabajo, salud y educación. Si bien, las normas acusadas evidencian un tratamiento para el reingreso en la Asamblea Nacional, diferente al previsto en la Ley Orgánica de Servicio Público, esto no quiere decir que se afecta a los derechos al trabajo o a la educación.

En forma adicional a lo anteriormente expuesto, se manifiesta que la demanda no cumple con los requisitos del artículo 79 numeral 5 letras **a** y **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, solicita al Pleno de la Corte Constitucional rechace la acción de inconstitucional propuesta.

Audiencia en la acción de inconstitucionalidad

A fojas 102 del expediente constitucional, consta la razón en virtud de la cual se desprende que a los 17 días del mes de septiembre del 2012, a las 10h40, se inició la audiencia pública señalada en la presente acción de inconstitucionalidad, a la que acudieron: el doctor Francis Abad López en representación del arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional, y la abogada Margarita Zambrano Figueroa, en representación de la Procuraduría General del Estado.

La señora Anunziatta Valdez Larrea, presidenta de la Fundación Equidad y Desarrollo, a pesar de haber sido

notificada con la providencia dictada el 03 de septiembre del 2012 por la Corte Constitucional, no compareció a la audiencia pública.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para verificar la constitucionalidad del artículo 8 literales **e** y **f** del "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional", en atención a lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal **d**, 98 y 191 numeral 2 literal **a** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; así como también el artículo 54 del Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución vigente que expone: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano".

De la acción pública de inconstitucionalidad

Esta garantía responde al sistema de control constitucional abstracto, que se justifica por la estructura constitucional vigente en el Ecuador; la cual –en relación a esta garantía– parte del supuesto que todas las instituciones que integran el aparato estatal así como las actuaciones que emanan del mismo, deben atender y mantener la "supremacía constitucional". Para efectos del control abstracto que se efectúa a través de una acción pública de inconstitucionalidad, este ejercicio se limita a los actos normativos o administrativos de carácter general.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 95 dispone:

> La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.

Adicionalmente, en observancia a los artículos 75[3] y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional debe dar cumplimiento a los fines que persigue y a los principios del control abstracto de constitucionalidad.

Estos aspectos han sido desarrollados ampliamente por la Corte Constitucional en algunas sentencias, y muestra de ello se encuentra la siguiente cita:

> En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general guarden armonía con el texto constitucional; el principal objetivo que persigue este control de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la norma suprema del Estado, correspondiendo ejercer dicho control a la Corte Constitucional conforme lo determina el artículo 436, numeral 2 de la Constitución de la República bajo un sistema de control concentrado de constitucionalidad.[4]

Con lo expuesto, se identifica la materia que justifica el uso de la acción pública de inconstitucionalidad, el fin que persigue y los principios que rigen el proceso constitucional que la enmarca, elementos que delimitan el control constitucional a efectuarse en el caso concreto.

Control constitucional

De conformidad con el artículo 76 numeral **1** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

> El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales de control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular se regirá por los siguientes principios:
>
> 1. Control integral: Se deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante.
>
> 7. Instrumentalidad de las formas y procedimientos: El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimientos en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla.

Con la norma expuesta, se puede inferir que un control integral de constitucionalidad abarca dos ámbitos: el formal y el de fondo. Siendo el aspecto de forma indispensable en el análisis constitucional de una norma en concreto, porque si los aspectos legales de procesos de producción normativa son inobservados y pudieren afectar la conformidad de la norma con la Constitución de la República, resulta entonces que es indispensable realizar el análisis de forma en acompañamiento al análisis constitucional de fondo.

[3] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 75.- "El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de la incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y demás disposiciones que integran el sistema jurídico".

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 005-12-SIN-CC, caso N.° 0017-10-IN.

Por tanto, y para efectos de la acción pública de inconstitucionalidad, esta sección se integra por dos ámbitos: 1) Control constitucional por la forma; y, 2) Control Constitucional por el fondo.

Control constitucional por la forma:

Acorde a lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

> El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas:
>
> 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento.
>
> 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

En el caso concreto, las normas hoy acusadas se encuentran originalmente en el "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos"; mismo que fue expedido el 14 de octubre del 2009 por el CAL. Posteriormente, el mismo ente administrativo de la Asamblea Nacional, a través de la resolución expedida el 12 de enero del 2011, reforma el reglamento antes mencionado sustituyendo la denominación del mismo por la siguiente: "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos".

Adicionalmente, en la reforma antes referida, el CAL también sustituye el título de los tres primeros incisos del artículo 3. Sin embargo, las normas hoy acusadas, es decir, el artículo 8 literales **e** y **f** del "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos", a pesar de la reforma, en el hoy "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos", mantienen la misma redacción y ubicación en el cuerpo normativo reformado. Por lo tanto, con lo expuesto se infiere que el artículo 8, literales **e** y **f** fue expedido en el "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores y asistentes administrativos", el 14 de octubre del 2009.

Si la demanda por acción pública de inconstitucionalidad fue presentada el 7 de abril del 2011 (fojas 24 expediente constitucional), y las normas hoy acusadas entraron en vigencia el año 2009, se concluye que en virtud del artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el análisis de forma en este caso no es pertinente.

Control constitucional por el fondo:

La accionante manifiesta que la norma acusada, vulnera los derechos constitucionales del buen vivir, educación, salud y seguridad jurídica; así como, el principio de igualdad ante la ley y no discriminación reconocidos por la Constitución del Ecuador.

Conforme se desprende de los antecedentes, la accionante menciona que la norma acusada provoca que las ex funcionarias y ex funcionarios del Congreso Nacional, (actualmente responden a la nominación de ex servidoras o ex servidores) no puedan laborar en la ahora Asamblea Nacional bajo la modalidad de contratos de libre nombramiento y remoción. Por lo que el hecho de encontrarse sin trabajo, asegura la accionante, afecta los derechos del buen vivir, salud y educación de estas personas y sus familias.

El aspecto, lo antes referido evidencia que la norma hoy acusada, artículo 8 literales **e** y **f** del "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional", al ser aplicado a ex funcionarios del Congreso Nacional, aparentemente vulnera derechos subjetivos, que si bien son reconocidos por la Constitución, tienen efectos únicamente en el ámbito individual y particular, siendo consecuencia de la aplicación en concreto de la norma acusada.

Situación que no puede ser objeto de análisis en una acción pública de inconstitucionalidad, toda vez que no se encuentra previsto en el ámbito constitucional y legal que regula esta acción, el atender posibles vulneraciones de carácter individual que sean consecuencia de actuaciones del Estado, o en su defecto que provengan de la aplicación de una norma en un caso concreto.

Adicionalmente, la accionante afirma que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades y tratamiento ante la ley, así como el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos por la Constitución de la República. Esta afirmación tiene por sustento dos situaciones fácticas –conforme se especifica en la parte respectiva de la sección de los "Antecedentes"– que son producto, una vez más, de la aplicación que ha merecido el "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional", en el año 2008 y 2009; y, a hechos y circunstancias específicas que no se enmarcan dentro del objeto de una acción pública de inconstitucionalidad, conforme se lo señalado dentro de la presente sentencia.

Sin embargo, también vincula el hecho que los supuestos previstos en el artículo 8 del Reglamento ibídem integran la figura jurídica que se refiere al reingreso laboral a la Asamblea Nacional, y las limitaciones que existen para este hecho cuando se hayan materializado dos circunstancias: a) Haber sido indemnizado o desvinculado por concepto de retiro voluntario para acogerse a la jubilación, supresión de partida o renuncia voluntaria; y b) mantener litigios pendientes con el órgano legislativo. Estos, en consideración de la accionante, son elementos jurídicos que configuran una vulneración al principio de igualdad ante la ley y el derecho a la seguridad jurídica porque limitan el derecho al trabajo, ya que son impedimentos creados en el ordenamiento jurídico en forma apartada del tratamiento que ha merecido la figura

del "reingreso" de un servidor público a una institución del Estado. Aspectos que a criterio de la demandante afectan los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

El argumento medular de la afirmación expuesta es que en la Ley Orgánica de Servicio Público, si bien a través del artículo 3 se detalla que el personal ocasional de la función legislativa observará lo previsto en su ley específica, y en concordancia con el artículo 83 ibídem excluye de la aplicación de la misma a "las o los Asesores". También, en el artículo 14 se regula la figura del reingreso al sector público y bajo ninguna circunstancia prevé una situación que impida el supuesto "reingreso", como sí lo hace el "Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes Administrativos de la Asamblea Nacional", expedido en una resolución del Consejo de Administración Legislativa.

En función de lo expuesto, esta Corte considera que a pesar que los fundamentos de la demandante tienen por sustento hechos concretos, que fueron consecuencia de la aplicación de las normas hoy acusadas, también se observa que la idea que encierra este razonamiento es el manifestar que las normas acusadas restringen el derecho al trabajo y por tanto afectan la igualdad ante la ley. Por tanto, en virtud del principio *non bis ibídem*, el análisis constitucional a efectuarse, se realizará en torno al principio de igualdad así como también, al derecho del trabajo, ambos previstos en la Constitución de la República.

Al considerar que este último factor configura el objeto de análisis que puede ser atendido a través de la acción pública de inconstitucionalidad, se procede a determinar el siguiente problema jurídico:

¿Los literales e y f del artículo 8 del Reglamento para la Contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional, vulneran el principio de igualdad reconocido en la Constitución de la República?

La demandante afirma que existe una afectación al derecho al trabajo ya que las normas acusadas restringen la igualdad de condiciones, para acceder a las posiciones laborales de asesores o asistentes en la Asamblea Nacional, entre los aspirantes que son ex servidores de esta institución y aquellos que no lo son, así como los aspirantes que mantienen litigios pendientes con esta institución de aquellos que no tienen litigios. Agrega, sobre este supuesto fáctico, que las normas acusadas vulneran los artículos 11, 33 y 66 numeral de la Constitución de la República.

Con lo antes mencionado inicia el análisis requerido, introduciendo el principio de igualdad previsto en la Constitución de la República, la misma que recoge una estructura en la cual la igualdad ejerce roles diversos y de forma simultánea, constituyéndose como valor, principio y derecho.

En ese mismo sentido, es importante mencionar que la igualdad también integra una dualidad, que se compone por dos aspectos: el formal y el material. De esta manera, encontramos en el desarrollo doctrinario definido el carácter formal de la igualdad, en el siguiente planteamiento:

> …el derecho a la igualdad ante la ley tendrá como correlato necesario la generalidad de la ley, es decir su carácter abstracto e impersonal, que le impide establecer diferencias en función de situaciones particulares. Por consiguiente, como lo precisa Mosquera Monelos, la igualdad en su planteamiento formal se presenta como un límite a la actuación de los poderes públicos que impide la arbitrariedad, es decir, que impide tratar de modo desigual sin justificación o fundamento a personas que se encuentran en iguales circunstancias…[5]

Y, en lo que se refiere al carácter material de la igualdad:

> …la materialización del derecho a la igualdad supone, necesariamente, una comparación entre dos o más hechos o situaciones que son objeto de regulación legal, a fin de establecer si estas son realmente iguales, y por consiguiente deben ser reguladas igualmente, pues…es un principio-derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición en un plano de equivalencia…de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se concedan a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones…[6]

Como se puede apreciar, el primero es de carácter abstracto y general, se remite a la igualdad ante la ley de todas las personas, sin aceptar restricción alguna y, por otra parte, se encuentra el aspecto material que es de carácter determinado y específico, evidenciado en la producción normativa resultante. Ambas se caracterizan por ser complementarias, mas no excluyentes entre sí.

Entonces, desde la perspectiva de la **igualdad formal** y conforme a lo expuesto por la demandante al existir un supuesto limitante normativo que impide el ejercicio del derecho al trabajo, se cita a continuación lo previsto por la Constitución de la República en su artículo 33:

> Art. 33. El derecho al trabajo 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.

Como se puede observar, el derecho al trabajo está dirigido a todas las personas en general, y en el caso concreto, para los ex servidores y ex servidoras de la Asamblea Nacional, así como para aquellas personas que aspiran formar parte de esta institución. Por lo tanto, la perspectiva formal de la

---

[5] Carlos Blancas Bustamante, "*El Estado Social y la reformulación de los derechos fundamentales clásicos"*. En "*La Cláusula de Estado Social en la Constitución"*, pág. 138, disponible en: http://app.vlex.com/#ww/search/content_type:4/igualdad+material+y+formal/p3/vid/382400130

[6] Ibíd.

igualdad se observa cuando se afirma que los ex servidores y ex servidoras de la Asamblea Nacional, así como los aspirantes a laborar en esa institución, tienen derecho al trabajo acorde al artículo antes citado.

Con este primer razonamiento, se infiere que los ex servidores y ex servidoras así como las personas que aspiran ingresar a la Asamblea Nacional, tienen la libertad de escoger y aceptar cualquier tipo de actividad que se corresponda con una remuneración y retribución justa. Actividad que no se limita a la Asamblea Nacional, ya que la Constitución es clara al no especificar en qué condiciones o sector productivo debe configurarse el "trabajo*"* como tal.

Es decir, todas las personas más allá de ser servidores o servidoras, ex servidores o ex servidoras, o aspirantes a ingresar a cierta institución pública, mantienen la libertad de escoger la actividad que más se ajuste a las particularidades que integren el trabajo buscado. Sin que esto signifique que las actividades que configuran el "trabajo" no deban ser reguladas, en aras de conservar intacta la libertad de decisión de todas las personas al optar por una actividad en específico.

Ahora bien, desde la perspectiva **material de la igualdad,** esta se integra al derecho del trabajo cuando se desarrolla en los instrumentos normativos elaborados que regulan y materializan el carácter de igualdad formal orientado al derecho al trabajo reconocido por la Constitución.

En este punto es importante recordar que, el limitante que debe observar la producción normativa de un estado en relación a la igualdad, sobre todo a la igualdad de trato, se concentra en

> …dos normas que vinculan los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hechos equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Sin embargo, este segundo contenido no tiene un sentido tan estricto como el primero, sobre todo cuando va dirigido al Legislador, pues en virtud de su reconocida libertad de configuración normativa, este no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias, por el contrario se admite que con el objeto de simplificar las relaciones sociales, ordene de manera similar situaciones de hecho diferentes siempre que no exista una razón suficiente que imponga la diferenciación…[7]

Con lo expuesto, es evidente que durante el ejercicio de producción normativa es necesario que el órgano legislador al momento de crear o eliminar alguna diferenciación –dirigida a determinados sujetos o hechos– que se encuentre prevista en una norma, justifique su actuación en razones suficientes. Siendo estas el punto medular para evidenciar el estado de la igualdad material en una norma específica.

Uno de los factores que permite identificar la suficiencia de razones que marca el análisis del carácter material de la igualdad, es mencionado en la jurisprudencia constitucional extranjera, y se refiere al hecho que

> …presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos que actúan como términos de comparación; por regla general un régimen jurídico no es discriminatorio considerado de manera aislada, sino en relación con otro régimen jurídico. Adicionalmente la comparación generalmente no tiene lugar respecto de todos los elementos que hacen parte de la regulación jurídica de una determinada situación sino únicamente de aquellos aspectos que son relevantes teniendo en cuenta la finalidad de la diferenciación…[8]

En el caso concreto, acorde al requerimiento de la compareciente, la igualdad en el sentido material al derecho al trabajo se ve afectada cuando ex servidores de la Asamblea Nacional o aspirantes a trabajar en la misma tienen dos supuestos[9] como requisitos que limitan su reingreso laboral, o en su defecto, su ingreso a esta institución pública para trabajar como asesores o asistentes; cuando en la ley que regula el ámbito laboral de los servidores en el sector público –Ley Orgánica del Servicio Público– no se prevén estos requisitos para el reingreso laboral de ex servidores y ex servidoras al sector público, o en su defecto, para el ingreso de aspirantes a trabajar en el mismo .

En lo que se refiere a la suficiencia de motivos que justifiquen el trato diferente aplicado al reingreso laboral de los ex servidores y ex servidoras de la Asamblea Nacional, así como, el ingreso de aspirantes a trabajar en ella versus el reingreso laboral de los ex servidores y ex servidoras, o el ingreso de aspirantes a trabajar en las otras instituciones públicas, la herramienta que se utiliza en este análisis, y que permite medir la suficiencia ya mencionada, responde al test de razonabilidad. Siendo este último, en varias ocasiones, utilizado por la Corte Constitucional al ámbito laboral del sector público, por tanto se cita lo siguiente:

> …el legislador goza de una amplia facultad para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ingreso al servicio público con las limitaciones establecidas en la propia Constitución...Corresponde por tanto, al órgano legislativo analizar y evaluar el alcance de cada una de las circunstancias fácticas a ser consideradas como inhabilidades o incompatibilidades y su forma de establecerla, en cuanto al tiempo y la sanción, tomando en cuenta las limitaciones contenidas en la norma fundamental…Ahora bien, esta libertad de configuración, como lo señalamos tiene límites:

[7] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-250-12, disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-250-12.htm#_ftnref99

[8] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-250-12, disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-250-12.htm#_ftnref99

[9] Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional, artículo 8 literales **e** y **f**.

por un lado, los expresados en el texto constitucional, y por otro los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, que deberán ser considerados al momento de regular los requisitos de acceso al servicio público. En otras palabras, el legislador está facultado para restringir el ámbito de acceso al servicio público pero siempre respetando los criterios consagrados en la Constitución.[10]

Una vez identificados los supuestos normativos que se contrastan y equipara en el caso concreto, así como los parámetros de razonabilidad que se aplican a este análisis –referidos al carácter material de la igualdad–, se procede a estudiar las normas acusadas, en forma separada:

- Respecto al artículo 8 literal **e** del Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional:

Art. 8 Impedimentos para ser contratados por asesor o asistente legislativo.- El asesor o asistente administrativo para ser contratado no deberá estar incurso en las siguientes inhabilidades:

e) Haber sido indemnizado por supresión de puesto, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, en la Comisión Legislativa y de Fiscalización en la Asamblea Nacional.[11]

Con lo que antecede, la accionante equipara las dos situaciones normativas que regulan la misma situación jurídica, como es el reingreso laboral de ex servidores y ex servidoras al sector público, y que se especifican en: 1) El reingreso de un ex servidor o ex servidora para trabajar en una institución pública en calidad de asesor o asesora, y 2) El reingreso de un ex servidor o ex servidora para trabajar en la Asamblea Nacional, en calidad de asesor o asesora, siendo esta considerada una institución pública también.

En ese sentido la Constitución de la República, prevé los siguientes principios y directrices generales de la administración pública:

Art. 227 La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Art. 228 El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción.

Art. 229 Serán servidoras y servidores todas las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. (…) Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La Ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Como se puede apreciar, la Constitución de la República no prevé bajo ninguna circunstancia la regulación específica o en su defecto la directriz normativa que debe amparar la figura del reingreso laboral de un ex servidor o ex servidora a una institución pública.

El reingreso laboral de un ex servidor o ex servidora a la administración pública se desarrolla en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Servicio Público[12], sin que la jubilación, retiro voluntario o previa indemnización sea un limitante para efectuar el reingreso laboral a la misma, sin embargo, no identifica el procedimiento de reingreso laboral a una institución pública en particular. La referida ley tiene por justificación lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución de la República, ya que define "el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores".

Sin embargo, la Ley Orgánica del Servicio Público en el artículo 3, inciso sexto, dispone:

En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los Miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas.

De lo expuesto, se infiere que el reingreso laboral a una institución pública, es una figura de carácter legal que se aborda en forma general en la Ley Orgánica de Servicio Público, la cual prevé el reingreso laboral a la administración pública. Además, se encuentra que el ámbito laboral de la Función Legislativa es de naturaleza especial, conforme lo establece la ley ibídem.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 010-13-SIN-CC, caso N.° 0005-10-IN y acumulados.

[11] Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional.

[12] Ley Orgánica de Servicio Público, art. 14.- "(…) Quien hubiere sido indemnizado por efecto de la supresión de puesto podrá reingresar al sector público. (…) Así mismo, podrá reingresar a la administración pública quien hubiere recibido compensación económica por retiro voluntario, venta de renuncia y otras figuras similares. (…) Además, podrán reingresar al servicio público quienes hubieren sido indemnizados o compensados, sin necesidad de devolver el monto de la indemnización recibida, únicamente a cargos de nombramiento provisional y a cargos o funciones de libre nombramiento y remoción establecidos, en esta ley. El mismo beneficio tendrán quienes reingresen para ejercer la docencia universitaria, formación de las o los servidores públicos o la investigación científica (…)"

En ese sentido, partiendo del carácter especial antes identificado en que se encuentra la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se crea un tratamiento jurídico especial para la contratación de asesores y asistentes, proceso que es liderado por el CAL, que también adquiere la competencia para reglamentar este proceso, conforme lo establece la misma ley.

En este sentido, esta Corte reconoce que la existencia del ámbito laboral diferenciado y dirigido a la contratación de asesores y asistentes de la Asamblea Nacional, tiene por justificación el carácter especial que tiene la Función Legislativa, misma que obtiene esta característica a través de la Ley Orgánica de Servicio Público y de la misma Constitución de la República; siendo hoy la razón que sostiene la reglamentación y diferenciación legal que ha optado por realizar el CAL para regular el reingreso laboral de un ex servidor o servidora que ha recibido una indemnización, o en su defecto, se acogió al retiro voluntario o jubilación para luego optar por ser asesora o asesor en la Asamblea Nacional, conforme se desprende del literal e) del artículo 8 del reglamento denunciado.

Ahora bien, dentro de este análisis es necesario concluir que la forma en que se encuentra regulado el reingreso laboral en el reglamento, no impide de manera alguna que un ex servidor o ex servidora de la Asamblea Nacional, bajo la regulación antes identificada, pueda optar por el ingreso laboral en otro sector productivo. Situación que no afecta, bajo ninguna circunstancia, su derecho al trabajo y menos aún incurre en limitación alguna al carácter formal o material del principio de igualdad, previsto en la Constitución.

Finalmente, se observa que el reingreso laboral y la regulación que ha merecido el presente análisis, complementa y responde al desarrollo que exige el ámbito laboral de la administración pública conforme lo establece el artículo 228 de la Constitución de la República. Por tanto, la justificación para regular el ámbito del reingreso laboral tiene por razón principal lo dispuesto en la Constitución; y, la forma como se ha desarrollado, acorde al análisis que antecede, no incurre en contradicción alguna con el principio de igualdad, tanto en el ámbito formal como material, ya que la figura de reingreso laboral no tiene por fuente la normativa Constitucional, más bien, es parte de la producción normativa que desarrolla y complementa la Carta Magna.

- Con respecto al artículo 8 literal **f** del Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional:

> Art. 8 Impedimentos para ser contratados por asesor o asistente legislativo.- El asesor o asistente administrativo para ser contratado no deberá estar incurso en las siguientes inhabilidades:
>
> f) Mantener litigios pendientes de sentencias con la Función Legislativa, por evidente conflicto de intereses.

La Función Legislativa en el Ecuador, acorde a la estructura constitucional vigente y lo que dicta el artículo 118 de la Constitución de la República,

> …se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un período de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

Asimismo, acorde a lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional es parte de la estructura de la administración pública y, como tal, responde a los principios que rigen la administración pública previstos en el artículo 227 de la Constitución de la República, y estos son: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Por tanto, la Asamblea Nacional al constituirse en el órgano de mayor representatividad y garantista del principio democrático que rige en el Estado ecuatoriano, goza de un carácter legal especial, el cual se refleja en su funcionamiento institucional orientado a cumplir con los objetivos ya referidos, creando así una desigualdad de carácter formal en relación a las otras instituciones públicas, que se encuentra plenamente justificada por el objeto que persigue. Este tratamiento especial, conforme se mencionó anteriormente, se evidencia en el desarrollo normativo, cuando la Ley Orgánica de Servicio Público en el artículo 3, inciso sexto[13], evidencia el tratamiento especial aplicado al desarrollo normativo en materia laboral para la Asamblea Nacional.

De lo expuesto, es necesario mencionar que la Ley Orgánica de Servicio Público, responde al desarrollo normativo exigido por la misma Constitución para el ámbito laboral en el sector público, que al mismo tiempo, reconoce el carácter especial del ámbito laboral de ciertas instituciones y, en el caso concreto de la Función Legislativa, a través de la Asamblea Nacional.

Entonces, con los elementos expuestos cabe analizar que, si bien el reglamento denunciado tiene por justificación razonable el carácter especial que no solo se restringe al objetivo que busca la Asamblea Nacional, sino que también le ha sido reconocido en materia laboral, que conforme se expuso anteriormente, no puede apartarse de los principios previstos en el artículo 227 de la Constitución de la República y que rigen para todo la administración pública. Esta razón es suficiente para

[13] Ley Orgánica de Servicio Público, artículo 3.- "(…) En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los Miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas (…)."

impedir que una persona que tiene litigios pendientes con la Función Legislativa, no pueda optar por un cargo de asesor o asistente en la Asamblea Nacional.

Por tanto, el literal **f** del artículo 8 del Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional, debe ser entendido dentro del contexto constitucional vigente que atiende al principio democrático como la columna que sostiene toda la estructura constitucional prevista para el funcionamiento del orden social, cuando diferencia el carácter especial que tiene la institución de la Asamblea Nacional de las otras entidades públicas que integran el Estado ecuatoriano. Y, al mismo tiempo, exige de la Asamblea Nacional un funcionamiento y organización institucional que atienda a los principios que rigen la administración pública.

Precisamente, es en este contexto que la Ley Orgánica del Servicio Público, materializa los principios constitucionales para la administración pública en el ámbito laboral y reconoce el tratamiento especial que merecen estos en ciertas instituciones de la administración pública y, para el caso concreto, la Asamblea Nacional. Dentro de este lineamiento normativo, se encuentra el literal **f** del artículo 8 del Reglamento para la contratación de asesores, secretario relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional, respondiendo así, no solo al carácter especial del objetivo que busca la Asamblea Nacional, sino también al tratamiento especial aplicado al ámbito laboral que requiere el funcionamiento institucional de la misma para poder responder y plasmar los principios exigidos a la administración pública por la Constitución de la República.

Con lo expuesto, se infiere que los literales **e** y **f** del artículo 8 del Reglamento para la contratación de asesores, secretarios relatores, prosecretarios relatores, consultores, técnicos administrativos y asistentes administrativos de la Asamblea Nacional, guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 18 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0016-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 25 de marzo del 2014

SENTENCIA N.° 006-15-SIN-CC

CASO N.º 0034-11-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad de acto normativo fue presentada ante la Corte Constitucional el 09 de junio del 2011, por el señor Iván Kennedy Bastidas Ordoñez en calidad de presidente y representante legal de la Asociación de Servidores Públicos Aduaneros del Ecuador, en adelante ASPAE.

La secretaria general (e) certificó que en referencia a la acción N.° 0034-11-IN, no se ha presentó otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, se dejó constancia de la relación de la presente causa con los casos N.° 0019-11-CN y N.° 0058-10-IN.

El 13 de septiembre del 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinueza y Edgar Zárate Zárate, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción N.º 0034-11-IN y dispuso su acumulación con la causa N.° 0058-10-IN. De igual manera, se dispuso correr traslado al presidente de la Asamblea Nacional, al presidente de la República y al procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas en el término de 15 días.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo el 12 de octubre del 2011, correspondió la sustanciación de la presente causa al doctor Patricio Pazmiño Freire, quien mediante providencia del 01 de noviembre del 2011, avocó conocimiento y dispuso la notificación a las partes procesales sobre la recepción del proceso.

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

Mediante providencia del 06 de marzo del 2013, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador determinó que una vez analizadas las causas se consideró que estas no guardan identidad objetiva, en tal virtud se dejó sin efecto su acumulación.

De conformidad con el sorteo efectuado por parte del Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 05 de marzo del 2013, correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire quien mediante providencia del 07 de agosto del 2014, avocó conocimiento de la misma y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a la presidenta de la Asamblea Nacional, al presidente de la República y al procurador general del Estado.

Normas acusadas de inconstitucionalidad

La presente demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Iván Kennedy Bastidas Ordoñez, en calidad de presidente y representante legal de la ASPAE, a través de la cual se impugna parcialmente por el fondo la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante LOSEP), publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.° 294 del 06 de octubre del 2010 y del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante RGLOSEP), publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 418 del 01 de abril de 2011.

Ley Orgánica del Servicio Público.

Disposición General Vigésima Segunda.- Las servidoras y servidores que exclusivamente integran el Servicio de Vigilancia Aduanera de la Corporación Aduanera Ecuatoriana y de los organismos de control, por las características de su puesto, la naturaleza del trabajo y la seguridad de su integridad personal, podrán ser cambiados administrativamente a diferentes unidades de la entidad en el territorio nacional y por períodos de acuerdo a las necesidades institucionales.

Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público

Artículo 72.- Del cambio administrativo de las y los servidores que integran el Servicio de Vigilancia Aduanera de la Corporación Aduanera Ecuatoriana; y, de los organismos de control.- Debido a la naturaleza de su trabajo, características de su puesto y la seguridad de su integridad personal y familiar, el cambio administrativo de las y los servidores que prestan servicios en el Servicio de Vigilancia Aduanera de la Corporación Aduanera Ecuatoriana; y, de los organismos de control, se realizará conforme lo determinado en la Disposición General Vigésima Segunda de la LOSEP.

Para las instituciones contempladas en este artículo se aplicará la figura del cambio administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la LOSEP y el artículo 71 de este Reglamento General, exceptuándose el período máximo de 10 meses, y la aceptación verbal o escrita de la o el servidor, por lo que estas instituciones podrán realizar los cambios de conformidad con las necesidades institucionales debidamente justificadas.

Argumentos jurídicos planteados por el accionante

El accionante afirma que a través de la aplicación de la Disposición General Vigésima Segunda de la LOSEP, así como del artículo 72 del RGLOSEP, se vulneran una serie de normas de carácter constitucional.

Así, respecto de la Disposición General Vigésima Segunda, aduce que su aplicación es inconstitucional debido a que vulnera el artículo 229 de la Constitución de la República, en lo referente a los derechos de los servidores y servidoras públicas.

De este modo, argumenta que la aplicación de esta disposición más el artículo 72 del RGLOSEP es totalmente discriminatoria, ya que se vulnera el principio de igualdad así como la irrenunciabilidad de los derechos que se ven asistidos. Consecuentemente, la seguridad jurídica se ve afectada en concordancia con los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República, por lo que las normas acusadas de inconstitucionalidad carecen de eficacia jurídica.

Además señala que, conforme al Estado Constitucional de derechos, los derechos constituyen el fin del propio Estado, además de establecerse como finalidad el reconocimiento, promoción y garantía de los derechos consagrados en la Constitución de la República, lo cual se evidencia en el artículo 11 numeral 9 que consagra que el deber más alto del Estado es respetar y hacer respetar los derechos consagrados a nivel constitucional.

Por otro lado, señala que de conformidad con los artículos 225[1] y 226[2] de la Constitución de la República, la Corporación Aduanera Ecuatoriana es una institución pública, encargada de ejercer las competencias y facultades concedidas en la propia Constitución y demás normas de naturaleza infraconstitucional.

Así, y en concordancia con los artículos antes citados, las normas contempladas en los artículos 227 y 228 establecen que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia, evaluación, entre otros.

Añade que el artículo 229 de la Constitución de la República determina que los servidores públicos son todas aquellas personas que en cualquier forma o título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad en el sector público, determinando además que los derechos que los ampara son irrenunciables.

De igual manera argumenta que la Constitución de la República reconoce a la estabilidad laboral como derecho de los trabajadores en el sentido a no ser trasladados fuera de su domicilio sin previa aceptación escrita conforme lo determina el artículo 40 de la LOSEP[3].

Así, determina que las normas cuya inconstitucionalidad se acusa vulneran el derecho al trabajo y a la igualdad, ya que se pretende crear un régimen de excepción que lesiona derechos de los servidores públicos de la actual Unidad de Vigilancia Aduanera, en el sentido que afecta el derecho del servidor de aceptar o no el cambio administrativo fuera de su domicilio habitual.

Igualmente, aduce que las normas cuya inconstitucionalidad se acusa transgreden el principio de progresividad de los derechos, es decir, que no se puede restringir su contenido, lo que sucede en el presente caso, ya que sus derechos se ven limitados por estas normas.

Por otro lado, argumenta que conforme lo determina la Constitución, se deberá aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan a la vigencia de los derechos de los trabajadores.

Respecto a que los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía, el accionante manifiesta que no pueden existir normas que en una parte reconozcan el derecho y por otro lo anulen, situación que se evidencia en el caso de los trabajadores de la actual Unidad de Vigilancia Aduanera. En ese sentido, cualquier norma que disminuya el alcance o aplicación de los derechos reconocidos en la Constitución se la entiende inconstitucional, por lo que la norma legal y la reglamentaria objeto de la presente acción resulta sin eficacia jurídica al crear un régimen de excepción a los servidores de la actual Unidad de Vigilancia Aduanera, lo que afecta el derecho del servidor de aceptar o no el cambio administrativo.

Por otra parte, añade que el artículo 33 de la Constitución de la República que consagra el derecho al trabajo se ve vulnerado en la medida que no existen garantías cuando, mediante Ley, el Estado pretende que sus servidores amplíen su jornada de trabajo sin pago o "como pago gratuito", estableciendo un régimen que obliga a los trabajadores, contra su voluntad, a admitir las condiciones impuestas por el empleador.

Respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, indica que este se ve afectado en tanto se intenta aplicar un régimen que afecta únicamente a los servidores de la Unidad de Vigilancia Aduanera, anulando su derecho de aceptar el cambio administrativo de lugar de trabajo sin previo consentimiento.

En relación al derecho a la seguridad jurídica, expone que éste se ve vulnerado en la medida que se dispone por norma reglamentaria un régimen distinto para los servidores de la actual Unidad de Vigilancia Aduanera.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita:

> De conformidad con el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitución solicito la SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS, sustentado en la necesidad de evitar las consecuencias dañosas que han quedado demostrada, y, para lo cual se dispondrán medidas cautelares previstas en el artículo 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, especialmente la comunicación inmediata al órgano Ejecutivo a fin de que evite la adopción de decisiones administrativas que apliquen los efectos inconstitucionales que se derivan de tales disposiciones demandadas o la suspensión provisional de todo acto que se hubiere adoptado en aplicación de las mismas… Principalmente demando la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones legales tantas veces referidas y determinadas tanto en la Ley Orgánica del Servicio Público como su Reglamento. (sic)

---

[1] Constitución de la República del Ecuador, artículo 225.- El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

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

[3] Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 40.- Aceptación previa.- El traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de puestos a un lugar distinto del domicilio civil de la servidora o servidor público, se podrá hacer solamente con su aceptación por escrito. De ninguna manera, dichos cambios, intercambio voluntario de puestos o traspasos serán considerados como sanción.

Contestaciones a la demanda

Doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República.

En lo principal señala:

Que la demanda invocada por el Presidente y representante legal de la ASPAE pretende que se declare la inconstitucionalidad de la Disposición General Vigésimo Segunda de la LOSEP y del artículo 72 del RGLOSEP, sin embargo es la propia Constitución la que contempla disposiciones que facultan lo actuado, en cuanto a derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Manifiesta que la interpretación de la Constitución se la debe realizar de manera integral, en tal sentido el Estado ejecuta su actividad a través de los servidores públicos, asignándoles competencias y facultades atribuidas en la propia Constitución y la ley, rigiéndose además por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. En este sentido, el segundo inciso del artículo 226 de la Constitución de la República determina que la ley definirá el organismo rector y regulará entre otros el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, etc.

Así, el Estado ejecuta una serie de actividades, consecuentemente, las mismas deben estar reguladas. Entonces, el ejercicio de competencias y funciones se encuentran determinadas en la Constitución y en la ley, basados en estándares de eficacia, eficiencia y calidad.

En este sentido, el Estado ha sido dotado de prerrogativas para la prestación de servicios, subordinando el interés general por sobre el personal. No obstante, los derechos de los trabajadores y servidores públicos tienen limitaciones constitucionales y legales, impuestas a través de las restricciones administrativas en función del interés general, por ejemplo, el ingreso al sector público, horarios de trabajo, permisos, traslados, etc., impuestas frente a situaciones concretas de prestación de servicios.

De esta forma, al contrario lo que alega el accionante, el atender a las particularidades propias de la naturaleza de la prestación de servicios, permite dar cumplimiento con lo determinado en el régimen de desarrollo, por lo que las normas acusadas de inconstitucionalidad, han observado lo dispuesto en la Constitución de la República.

Argumenta además que los servicios que prestan los servidores públicos deben ser realizados en función a la naturaleza de las instituciones y las particularidades que ello implica. En otras palabras, en función a la naturaleza de los servicios prestados se establecen las particularidades a las cuales debe sujetarse el accionar de los servidores públicos, lo cual no implica la vulneración de derecho constitucional alguno.

Finalmente señala que las normas cuya inconstitucionalidad se acusa no restringen el derecho a su remuneración, además de los viáticos, subsistencia, seguridad social, prestaciones sociales, etc.

Arquitecto Fernando Cordero Cueva, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional

En lo principal manifiesta:

Que el subsistema de planificación del talento humano constituye el conjunto de normas, técnicas y procedimientos creados a fin de garantizar el recurso humano en función de la estructura administrativa, esto es, la previsión sobre traslados, traspasos, cambios administrativos, intercambio voluntario, cambios administrativos, etc.

Por su parte, el cambio administrativo es el movimiento de un servidor de una unidad a otra distinta, sin que implique modificación presupuestaria y siempre que se realice por necesidades institucionales por un período máximo de 10 meses, observando que no atente contra la estabilidad, funciones y remuneraciones de la servidora o del servidor, según lo dispone la LOSEP.

En igual sentido, indica que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establece que el servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado a través del Servicio Nacional de Aduanas del país, para lo cual, se crea la Unidad de Vigilancia Aduanera a la que le corresponde la ejecución de operaciones relacionadas con la prevención del delito aduanero y de su investigación en todo el territorio nacional, conforme se lo determina el artículo 222 del mismo cuerpo legal.

Señala además que la Disposición General Vigésimo Segunda se trata de un caso de excepción, ya que la Unidad de Vigilancia Aduanera tiene como objetivo la ejecución de operaciones relacionadas con la prevención del delito aduanero y de su investigación en el territorio nacional.

Procuraduría General del Estado

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, presenta su informe, que en lo principal manifiesta:

Que conforme lo establece el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, el Estado está obligado a respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución, y para ello cuenta con organismos y dependencias que forman parte del sector público.

En este orden de ideas, de acuerdo al artículo 227 de la Constitución de la República, la administración pública se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En concordancia con lo anterior, el artículo 205 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones señala que el servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, cuyo objeto es facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercaderías, unidades de carga y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras; determinar y recaudar obligaciones

tributarias; resolver reclamos, recursos peticiones y consultas; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras y las demás que determine la ley.

De esta forma, el servicio de aduana implica una potestad que incluye un conjunto de derechos y atribuciones que conlleva una regulación permanente de los servidores que forman parte del Servicio de Vigilancia Aduanera, cuyo objetivo es la prevención del delito aduanero.

Respecto a lo alegado referente a la vulneración a la igualdad, señala que de acuerdo a la Corte Constitucional colombiana, este es objetivo y no formal, ya que se debe predicar de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. De esta forma, se supera el concepto de igualdad ante la ley a partir de la generalidad abstracta por el concepto de generalidad concreta y con esto se autoriza a un trato diferente si está justificado.

Identificación de las normas constitucionales vulneradas.

El accionante ha identificado como presuntos derechos constitucionales vulnerados, aquellos contenidos en el artículo 1 (Estado constitucional de derechos y justicia); artículo 3 numerales 1 y 8 (deberes primordiales del Estado); artículo 6; artículo 10 (sujetos de derecho); artículo 11 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9 (principios para el ejercicio de los derechos); artículo 33 (derecho al trabajo); artículo 66 numerales 4 y 5 (derechos de libertad); artículo 67; artículo 82 (seguridad jurídica); artículo 83 numerales 1, 5, 7 y 9 (deberes y responsabilidades de los ecuatorianos); artículo 84 (garantías normativas); artículo 147 numeral 1 (atribuciones y deberes del Presidente de la República); artículo 229 (servidores públicos); artículo 230 numerales 1, 2 y 3 (prohibiciones en el ejercicio del servicio público); artículo 275 (régimen de desarrollo); artículo 276 (objetivos del régimen de desarrollo); artículo 326 (principios del derecho al trabajo); artículo 424 (prevalencia de la Constitución); artículo 425 (orden jerárquico de aplicación de las normas); y artículo 426 (sujeción a la Constitución).

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la actuaria del despacho del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, el 02 de febrero del 2015 tuvo lugar la audiencia pública señalada en providencia del 22 de enero del 2015, a la cual acudieron el doctor Lenin López, en representación del señor Iván Kennedy Bastidas como legitimado activo, y los doctores Francis Abad, Michel Pineda y Rodrigo Durango en calidad de delegados de la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y Procuraduría General del Estado, respectivamente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Análisis de constitucionalidad

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

De esta forma, correspondería a esta Corte realizar un control abstracto a posteriori y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo consagrado en la Constitución.

Siendo el estado de la causa el de resolver, esta Corte procede a efectuar el análisis de forma y de fondo de las normas impugnadas:

CONTROL FORMAL.

- **La Ley Orgánica del Servicio Público, ¿observó los requisitos formales, determinados en la Constitución de la República?**

Para iniciar con el control formal sobre la Ley Orgánica del Servicio Público es necesario señalar que el artículo 118 de la Constitución de la República consagra a la Asamblea Nacional como el órgano por el cual se ejerce la función legislativa del Estado, que a su vez se encuentra facultada para "expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio", de conformidad con lo expuesto en el artículo 120 numeral sexto del mismo cuerpo de leyes.

Por otro lado, el artículo 132 de la Constitución de la República establece los casos en que se requiere de elaboración de una ley, entre los cuales encontramos cuando se trate de "regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales". En esta misma línea, el artículo 133 determina aquellas leyes de carácter orgánico y aquellas de carácter ordinario, determinando que leyes orgánicas serán aquellas "que regulen el ejercicio de los

derechos y garantías constitucionales". En otras palabras, y en consideración al análisis efectuado, la Asamblea Nacional cumplió con el mandato constitucional al determinar el carácter de ley orgánica, en tanto regula el ejercicio del derecho constitucional al trabajo dentro del sector público.

Conforme lo determinado en el artículo 137 de la Constitución de la República, el proyecto de ley fue objeto de dos debates, conforme lo certifica la razón sentada por el secretario de la Asamblea Nacional del 11 de agosto del 2010, los mismos que se efectuaron el 22 de noviembre del 2009, los días 10 y 16 de junio del 2010 y el 11 de agosto del 2010, respectivamente.

En cumplimiento al citado artículo, el proyecto fue remitido a la Presidencia de la República para el planteamiento de las objeciones al mismo. La Asamblea Nacional, el 3 de septiembre de 2010, recibió el oficio N.º T.1919-SNJ-10-1351, que contiene la objeción parcial del señor Presidente de la República al proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público. El Pleno de la Asamblea Nacional, en sesión N.º 61, llevada a cabo el 29 de septiembre del 2010, trató la objeción parcial, ratificándose en el texto remitido a la Presidencia de la República por la Función Legislativa mediante oficio N.º PAN-FC-010-1432, del 11 de agosto del 2010, en lo siguiente:

- Artículos: 4; 7; 22; 25; 31; 33 incisos 3 y 4; 48; 83 literal **i**; 89; 130; 134; 135; Disposición General Vigésimo Primera; y, Disposición Transitoria Décima.

No obstante, existieron objeciones planteadas por la Presidencia de la República, las cuales no fueron tratadas por el Pleno de la Asamblea Nacional conforme lo certifica el secretario general de la Asamblea Nacional mediante oficio N.° SAN-2010-673 del 04 de octubre del 2010. Una vez realizada esta certificación, mediante oficio N.º T. 1919-SNJ-10-1508 del 06 de octubre del 2010, dirigido al director del Registro Oficial, se acompañó el texto del Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público en el que se encuentran incorporadas las objeciones que formuló el presidente de la República al indicado proyecto, para que se publique como Ley de la República en el Registro Oficial, conforme dispone el cuarto inciso del artículo 138 de la Constitución de la República.

En base a lo expuesto, se colige que la Ley Orgánica del Servicio Público fue aprobada conforme el procedimiento determinado en la Constitución, por lo que, del presente análisis de constitucionalidad por la forma, no se advierte vulneración al texto constitucional.

- **El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, ¿observó los requisitos formales determinados en la Constitución de la República?**

Conforme lo expuesto en párrafos previos, la Ley Orgánica del Servicio Público fue publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 294 del 06 de octubre del 2010.

Por otro lado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución, el presidente de la República ejerce la función ejecutiva, es Jefe de Estado y de Gobierno, y es responsable de la administración pública.

En esta línea, el artículo 147 de la Constitución determina las atribuciones del presidente de la República, entre las que se encuentra la expedición de los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin que pueda alterar el contenido de estas últimas ni contravenirlas[4].

Así, este reglamento ha sido expedido dado la necesidad de establecer una reglamentación clara y específica respecto de la carrera administrativa, administración del talento humano, sistema de remuneraciones e ingresos complementarios, gestión y desarrollo de las instituciones del Estado, por lo que la expedición de esta norma reglamentaria permite una adecuada aplicación de los derechos y principios constitucionales y legales[5].

Consecuentemente, y a la luz de lo expuesto, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público fue expedido en concordancia a las atribuciones conferidas por la Constitución al presidente Constitucional de la República.

CONTROL MATERIAL

Con la finalidad de realizar un control integral, la Corte Constitucional procede a realizar el control en cuanto a las posibles inconstitucionalidades por el fondo manifestadas por el legitimado activo. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

- **La Disposición General Vigésima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 72 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio P**úblico**, ¿vulneran el derecho a la igualdad contenido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República?**

La Constitución de la República en su artículo 11 numeral segundo, consagra que "todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades", correlacionado con lo expuesto en el artículo 66 numeral 4 que determina como derecho de libertad el "derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación". En concordancia con lo establecido, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley, por lo que toda persona, sin discriminación alguna, tiene derecho a igual protección ante la misma.

Ahora bien, la Constitución ecuatoriana es clara respecto a que todos los ciudadanos tenemos derecho a una igualdad formal, es decir, ante la ley, e igualdad material y no

[4] Constitución de la República del Ecuador, artículo 147, numeral 13.- Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

[5] Reglamento General a la Ley del Servicio Público, considerando séptimo y octavo.

discriminación. En esta línea, el segundo inciso del artículo 11 numeral segundo de la Constitución de la República, establece los criterios por los cuales, nadie puede ser discriminado, denominados en la doctrina como categorías o criterios sospechosos. Es decir, nadie puede recibir un trato discriminatorio,

> …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.

Así, se ha determinado sobre los tratos "diferenciados", cuando versan respecto de categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos, que se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes. En otras palabras, quien acude a estas categorías o factores sospechosos para establecer diferencias en el trato, se presume que ha incurrido en una conducta arbitraria.

La igualdad formal implica que ante el sistema jurídico todas las personas deben tener un trato igualitario. Por igualdad material, en cambio, se refiere a un análisis de la realidad de la persona, el cual ha sido recogido a través del principio consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, el mismo que consiste en una igualdad en el tratamiento hacia determinadas personas en situaciones paritarias o idénticas. Es decir, que nadie podrá ser discriminado 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. De esta forma la ley se encuentra facultada para desarrollar los conceptos determinados en la Constitución, con la excepción que no puede ir en contrario ni alterarlos.

Ahora bien, como ya se ha señalado, el principio de igualdad se proyecta en el momento de aplicación de la ley, sin embargo, esta aplicación debe direccionarse hacia las personas que son sus receptores y que se encuentran en una situación paritaria. De esta forma, se debe tomar como principal elemento el hecho que las personas que creyeren afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias, es decir, representa una regla de trato idéntico para aquellas personas que se encuentren en circunstancias idénticas.

Al respecto cabe señalar que la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.° 007-10-SIN-CC, determinó:

> …se dice que el principio de igualdad y no discriminación no puede ser analizado de una forma general, porque existen particularidades en las cuales se radican diferencias entre uno y otro individuo, que harían pensar que el tratamiento no es igualitario, cuando no es esa la realidad. Se reitera diciendo que este principio opera cuando las personas se encuentran en idénticas condiciones.

Por tanto, el concepto de igualdad no implica un trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones. Es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados.

Por lo tanto, conforme lo ha manifestado previamente esta Corte Constitucional: "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"[6].

En igual sentido, esta Corte Constitucional ha establecido que:

> …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[7].

En este sentido, la norma cuya inconstitucionalidad se acusa debe contener una justificación razonable para no ser considerada discriminatoria, por lo que se hace imprescindible analizar la finalidad de la misma.

En el caso *sub judice*, el accionante alega que tanto la disposición general vigésimo segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público así como el artículo 72 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación en tanto los trabajadores de la actual Unidad de Vigilancia Aduanera pueden ser cambiados administrativamente a diferentes unidades de la entidad en el territorio nacional y de acuerdo a las necesidades institucionales. En lo principal, argumenta que los servidores públicos de la Unidad de Vigilancia Aduanera se someten a un régimen especial que afecta el derecho del servidor de aceptar o no el cambio administrativo. En otras palabras, el legitimado activo

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 006-14-SIN-CC, caso N.°0060-09-IN.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 006-14-SIN-CC, caso N.°0060-09-IN.

sostiene que para el acto del cambio administrativo no son consultados conforme lo determina el inciso segundo del artículo 72 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, lo que acarrea vulneración a su estabilidad laboral e irrenunciabilidad de sus derechos.

Ahora bien, conforme se analizó en párrafos superiores, el principio de igualdad se aplica entre personas que se encuentran en una situación paritaria, es decir, las normas jurídicas pueden establecer causas o situaciones específicas que le son aplicables a un determinado grupo de servidores públicos, frente al resto de funcionarios; en especial debido a situaciones concretas que la propia norma jurídica lo establece. Así por ejemplo, la Disposición General Vigésimo Segunda prevé que los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera, hoy Unidad de Vigilancia Aduanera pueden ser cambiados administrativamente a diferentes unidades de la entidad en el territorio, lo cual debe obedecer a la naturaleza del trabajo y por su seguridad personal. Para determinar si efectivamente ocurre un atentado al principio de igualdad, se debe tener en consideración que el artículo 227 de la Constitución de la República determina que la administración pública se fundamenta en los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. En esta misma línea el artículo 226 ibídem determina que 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.

Así, la Disposición General Vigésima Segunda plantea que las servidoras y servidores que integran el Servicio de Vigilancia Aduanera de la Corporación Aduanera Ecuatoriana y de los organismos de control, dada la naturaleza de sus funciones, podrán ser cambiados para que ejerzan sus funciones en diferentes unidades a nivel nacional, respondiendo justamente a los principios que guían la administración pública, como lo son la eficacia y eficiencia en lo que respecta al control aduanero realizado en el país. De esta forma, los funcionarios de la Unidad de Vigilancia Aduanera, cumplen un papel fundamental en el control del tráfico internacional de mercancías, en virtud del cual, aquellas quedan sometidas a la potestad aduanera, a la prestación de los tributos respectivos al verificarse el hecho generador y al cumplimiento de los demás deberes formales. Es decir, su función principal es la ejecución de operaciones relacionadas con la prevención del delito aduanero y de su investigación en el territorio nacional, bajo las condiciones establecidas en la propia ley, y es justamente la ley la que establece las condiciones a las que se encuentra sujetos los servidores de esta unidad[8]. De esta manera se logra evidenciar que tanto la norma contenida en la Ley Orgánica del Servicio Público, así como su reglamento, justifican esta diferenciación entre los servidores públicos y los servidores públicos que ejercen sus funciones en la Unidad de Vigilancia Aduanera. De igual modo se puede apreciar que la medida aplicada a estos trabajadores es razonable en tanto constituye un deber del Estado asegurar a sus ciudadanos una sociedad libre de corrupción[9], por lo que éstos funcionarios cumplen un papel importante para investigar y sancionar hechos relativos a la evasión aduanera.

Estas características también son recogidas por el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público que señala que, para los casos determinados en la Disposición General Vigésimo Segunda, estos servidores pueden ser sujetos a cambios administrativos sin el consentimiento oral o expreso del servidor. No obstante, el propio reglamento determina que el cambio administrativo debe ser debidamente justificado. Esta justificación debe fundamentarse en los principios que regulan la administración pública. Es decir, aún si no se requiere del consentimiento del servidor, sí es necesario contar con una justificación fundamentada, en base a lo determinado en la propia Constitución. Esta justificación se vincula directamente con la investigación de delitos de carácter aduaneros que constituyen una forma de evasión tributaria y que causan un perjuicio económico para el país.

Conforme lo revisado, la naturaleza del trabajo de los funcionarios de la Unidad de Vigilancia Aduanera es para prevenir e investigar perjuicios económicos para el Estado ecuatoriano, o en otras palabras, ha sido creada para combatir el delito aduanero y actos de corrupción y su investigación a nivel nacional. Es por ello que, al tratarse de asuntos que generan una afectación nacional, se requiere realizar operaciones en distintos lugares del país. Así, cuando las circunstancias lo ameriten, es decir las analizadas anteriormente, se puede cambiar administrativamente a un servidor de esta Unidad sin que con ello se alteren las condiciones y la estabilidad laboral a las que estos funcionarios tienen derecho, conforme lo dispone la propia norma infra constitucional[10].

Ahora bien, es importante anotar la remisión legal que hace el artículo 229 de la Constitución de la República al determinar que será una norma infraconstitucional la que regule el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

En otras palabras, la propia Constitución es la que dispone que la ley regule todos estos aspectos, por lo que no se evidencia que se haya actuado fuera del marco de las competencias y funciones conforme lo determina el artículo

[8] Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, artículo 222.

[9] Constitución de la República del Ecuador, artículo 3, numeral 8.-Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción

[10] Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Disposición Transitoria Novena.- Los servidores públicos que formen parte del Servicio de Vigilancia Aduanera al momento de entrar en vigencia el presente Código, pasarán a formar parte del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, mediante un proceso de reclasificación, sea en la Unidad de Vigilancia Aduanera u otras unidades operativas de la entidad, respetándose en todo momento su remuneración y estabilidad, de conformidad con la Ley de Servicio Público.

226 de la Constitución que señala: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley".

En el presente caso es la propia ley la que determina las atribuciones y funciones de la Unidad de Vigilancia aduanera y además es la que determina la excepcionalidad latente respecto de los trabajadores que laboran en dicha Unidad.

De esta forma, la Disposición General Vigésimo Segunda determina claramente que por la naturaleza del trabajo, así como para precautelar su integridad personal y su familia, los trabajadores de esta Unidad pueden ser trasladados, no obstante para que aquello opere, se requiere una justificación que se enmarque en los parámetros y principios antes citados.

Conforme se puede colegir, en el presente caso no existe vulneración del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, debido a que estos funcionarios, por las características de su trabajo, respondiendo a los principios que fundamentan el servicio público y además para efectos de protección de su integridad, pueden ser trasladados dentro del territorio nacional, lo cual no implica trato discriminatorio en tanto esta excepción es aplicada a todos los funcionarios de la Unidad de Vigilancia Aduanera, dada la naturaleza de sus funciones, debiendo mediar en aquel presupuesto una debida justificación respecto al cambio realizado.

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 pública de inconstitucionalidad planteada.

2. 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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0034-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 009-15-SIN-CC

CASO N.º 0041-12-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de julio del 2012, el señor Rafael Vicente Correa Delgado, en su calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, demandó ante la Corte Constitucional del Ecuador, la inconstitucionalidad del tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, acción que posteriormente fue signada con el N.º 0041-12-IN.

El mismo día, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que respecto a la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional del Ecuador, a través de la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Alfredo Ruiz Guzmán y Ruth Seni Pinoargote, considerando que la demanda de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter general cumplía con los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y en la ley, mediante providencia del 16 de enero del 2013 a las 12:22, avocó conocimiento de la causa N.º 0041-12-IN y admitió a trámite la acción, disponiendo:

1.- Córrase traslado con esta demanda al señor Presidente de la Asamblea Nacional, a fin de que intervenga, defendiendo o

impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional para futuras notificaciones; 2.- Requiérase al señor Secretario General de la Asamblea Nacional para que, en igual termino, remita a esta magistratura el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. 3.- Póngase en conocimiento del Procurador General del Estado a quien se lo citará en su despacho ubicado en la calle Robles y Amazonas, Edificio de la Procuraduría General del Estado, de la ciudad de Quito.

Dispuso además poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

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

En sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional llevado a efecto el 06 de febrero de 2013, se procedió a realizar el sorteo de las causas, correspondiendo la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 088-CCE-SG-SUS-2013, con el que se remitió el expediente del caso N.º 0041-12-IN.

La jueza sustanciadora, mediante providencia del 12 de noviembre de 2014 a las 08h20, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique a las partes y terceros interesados con su contenido.

Normas acusadas de inconstitucionalidad

El legitimado activo solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del último inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicado en el suplemento del Registro Oficial 642 de 27 de julio de 2009.

> **Tercer Inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa**
>
> **Art. 75**.- Información.- Las y los asambleístas tienen la facultad de requerir información a las y los funcionarios detallados en los artículos 120 numeral 9, 225 y 131 de la Constitución de la República.
>
> En caso de que, en un plazo de quince días dichos funcionarios no entreguen la información o la entreguen de forma incompleta, el asambleísta requirente pondrá en conocimiento de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional dicho incumplimiento, a fin de que el Consejo de Administración Legislativa, remita la documentación relacionada con el mismo, a una de las comisiones especializadas.
>
> Se exceptúa del pago de los valores establecidos en el literal b) del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a las y los asambleístas que, en el cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras, soliciten información.

Alegaciones sobre la inconstitucionalidad

El accionante menciona que dentro de las funciones que la Constitución le otorga a la Asamblea Nacional, se encuentra la de fiscalizar los actos de las Funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social y otros órganos del poder público.

Con respecto a esta especial facultad de fiscalización que se le concede a los asambleístas, se señala que la ley ha previsto una prerrogativa que se subyace a la exención del costo de las copias, a que se refiere el literal **b** del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableciéndose de esta manera una situación de desigualdad frente a los demás ciudadanos, transgrediendo el principio de igualdad, previsto en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República.

El accionante adicionalmente argumenta que con el pretexto del ejercicio de la facultad de fiscalización ha sido objeto de excesos en los que han incurrido los asambleístas, pues sin especificar el motivo de su estudio, han solicitado entre otras cosas, copias certificadas de todos los decretos ejecutivos de emergencia que se han dictado en el actual Gobierno o todas las comunicaciones internas enviadas por el secretario nacional jurídico, por citar algunos ejemplos.

Estos requerimientos en ocasiones tienden a obtener cuantiosa información que, por su volumen y extensión, serían incapaces de revisar completamente, situación que desemboca en la desatención de los asuntos propios de la administración pública a fin de obtener miles de copias que no tienen ninguna utilidad.

Este ejercicio abusivo no es susceptible de ser limitado, pues la ley no establece ningún parámetro para su ejercicio, lo cual ocasiona, indefectiblemente, una desigualdad que se torna injustificada en relación con los demás ciudadanos.

En este contexto, cuando los Asambleístas indagan respecto a algún asunto que ha llegado a su conocimiento de cualquier modo, y ejercen su atribución de fiscalización, solicitando los documentos relacionados con el objeto de su investigación, deben beneficiarse de la prerrogativa señalada en el tercer inciso del artículo 75. Pero cuando esta prerrogativa pretende aplicarse por motivos extraños, se genera una desigualdad en relación con los demás ciudadanos, pues no se encuentran ejerciendo ninguna facultad constitucional y, por el contrario, se advierte un evidente ejercicio abusivo del derecho.

El accionante además presentó un escrito mediante el cual amplió el contenido de la demanda, señalando principalmente que el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece el procedimiento que debe seguirse cuando un asambleísta solicita información y el funcionario público incumple con el envío de la misma. Así, cuando ha transcurrido el plazo de quince días sin que se haya enviado la información, total o parcialmente, el asambleísta solicitante debe acudir al presidente de la Asamblea para que este, a través del Consejo de Administración Legislativa, remita los documentos

relacionados con tal petición a una de las comisiones especializadas de la Asamblea Nacional, por lo que el incumplimiento, en definitiva, llega a ser conocido por una comisión especializada, que realiza el control respecto del funcionario público recurrente.

Considera que, siguiendo ese mismo procedimiento pero como previo envío de la solicitud, una comisión especializada podría realizar a su vez el control de petición que va a ser remitido, para que conozca el antecedente de lo solicitado y verifique el cumplimiento de los presupuestos para su procedencia, a fin de que remita su informe motivado para que el presidente de la Asamblea traslade el pedido al funcionario público correspondiente.

De esta forma, se procurará el cumplimiento de la regularización que se dicte y se realizará un adecuado control por parte de la comisión especializada, que conocerá el origen de petición que se podría sujetar posteriormente a su control.

Además, se resguardará lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 120 de la Constitución de la República que faculta a la Asamblea Nacional, cuya máxima autoridad es el presidente, a fiscalizar a los funcionarios públicos, sin contravenir lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que, por su parte, concede a los asambleístas la atribución para solicitar información.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante solicita a la Corte Constitucional "que, luego del análisis de constitucionalidad, por efecto del control abstracto que les pido a su vez realizar del tercer inciso del Artículo 75 la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se sirvan modular los efectos de la sentencia que dicten, en los términos señalados en el acápite anterior, permitiendo la permanencia de la disposición impugnada."

Contestaciones a la demanda

Asamblea Nacional del Ecuador

El presidente de la Asamblea Nacional de ese entonces, arquitecto Fernando Cordero Cueva, en el escrito de contestación a la demanda, argumentó que la parte actora solicita que para que sean procedentes las peticiones de información solicitadas por los asambleístas, las mismas deben contener la especificación del objeto de investigación, la motivación adecuada de su petición y la relación de los hechos investigados con los documentos solicitados, que incluyan a las peticiones que hayan realizado para la obtención de información, y las conclusiones a las que hayan llegado en el correspondiente informe anual de gestión, y que si la información solicitada sobrepasa de cien copias, el valor del exceso debe ser asumido por el solicitante de su propio peculio.

Señala además que es importante resaltar que no entra en discusión la facultad de los asambleístas de solicitar información para ejercer su facultad de fiscalización; sin embargo, se deja en claro que a título de tal prerrogativa, no es pertinente ni aceptable que las peticiones no sean sustentadas y motivadas pertinentemente de acuerdo a cada caso, en cuyo evento no sería procedente que el asambleísta deba correr con el costo de alguna copia más, cuando se evidencia el afán de solicitar información, sin la motivación que obligatoriamente deba contener cada petición, es indudable que las copias deben ser sufragadas por quién las solicita, aun cuando quien lo pida se encuentre desempeñando la función de asambleísta.

Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, señala que existe una incompatibilidad normativa, pues la norma impugnada violenta disposiciones constitucionales, a saber, tanto el principio establecido en el artículo 11 numeral 2, como el derecho determinado en el artículo 66 numeral 4 de la Ley Suprema.

Señala además que atento al análisis contenido en la demanda y la falta de un mecanismo que enmarque la disposición impugnada dentro de un parámetro que evite los eventuales excesos que su aplicación puede producir, se evidencia que s**í** es necesario regular este aspecto de manera concreta y eficaz.

En virtud de lo antes indicado, señala que al tenor de lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía con los principios previstos en el artículo 76, numerales 4 y 5 ibídem, se dicte sentencia modulatoria, atendiendo lo señalado en el acápite IV del libelo de la demanda, permitiendo, en todo caso, la permanencia de la aludida disposición.

De igual manera, el delegado del procurador general del Estado procede a señalar la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal **d**, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 2 literal **d**, y artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Análisis de las normas cuya inconstitucionalidad se pretende

La Corte Constitucional definirá en el siguiente análisis si existen derechos o principios constitucionales vulnerados por la norma enunciada de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, conforme la demanda presentada.

Para determinar si en dicha disposición existe contradicción o vulneración a derechos constitucionales, esta Corte determina el siguiente problema jurídico:

El tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa ¿vulnera el principio a la igualdad, consagrado en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República?

Como quedó señalado en líneas anteriores, los argumentos esgrimidos por el accionante, Rafael Correa Delgado, como presidente de la República del Ecuador, se dirigen a cuestionar la constitucionalidad del tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el mismo que hace referencia a la prerrogativa concedida a los asambleístas de estar exentos de cancelar los costos que se generen por la reproducción de documentos requeridos a los diferentes órganos del poder público con el afán de realizar su función fiscalizadora.

Ahora bien, a la luz del problema jurídico que se ha planteado, es necesario que se empiece por determinar cuáles son las facultades que la misma Constitución de la República ha concedido a la Asamblea Nacional, específicamente en lo que concierne a la actividad fiscalizadora, Para ello, hemos de remitirnos al contenido de los numerales 6 y 9 del artículo 120 de la Constitución, que señalan:

> Artículo 120. La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:
>
> 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
>
> 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

Si bien es cierto la Constitución le otorga a la Asamblea Nacional la facultad fiscalizadora, no es menos cierto que esta actividad sea una potestad exclusiva y excluyente de esa función del Estado, sino que también la Constitución la consagra como un derecho concedido a favor de los ciudadanos, específicamente cuando la Norma Suprema se refiere a los derechos de participación consignados en el artículo 61, específicamente en el numeral 5 de la mencionada disposición constitucional que textualmente dispone:

> Artículo 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozarán de los siguientes derechos:
>
> 5. Fiscalizar los actos del poder público.

Bajo estos parámetros se indica que el legislador es, por excelencia, quien tiene la facultad de regular la aplicación de los derechos a través del desarrollo normativo. Así, cumpliendo con su función concedida en la Constitución de la República, elaboró la norma que garantiza la plena eficacia del derecho a fiscalizar los actos de los poderes públicos, tanto de los ciudadanos en general como de los propios ciudadanos que ejercen la función de asambleístas en el ejercicio de su cargo, dando origen a la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, instrumento normativo en el cual se consagran diversos principios para acceder a este tipo de información de los cuales, para efectos de resolver el presente caso, vale referirnos únicamente a uno de ellos:

> Artículo 4.- En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública se observarán los siguientes principios:
>
> b) El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley.

Asimismo, la Asamblea Nacional, en el ejercicio de las mismas funciones que le otorga la Constitución, ha elaborado la Ley Orgánica de la Función Legislativa, con la finalidad de que sea esta norma legal la que regule el ejercicio de sus actividades. Ahora bien, la facultad fiscalizadora a la que se refiere el numeral 9 del artículo 120 de la Constitución de la República se hace extensiva a cada uno de los ciudadanos que ostenten el cargo de asambleístas, en virtud de lo determinado por el primer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mas, el propio artículo concede una prerrogativa a los asambleístas con relación al resto de los ciudadanos, al señalar en la mencionada disposición que:

> Tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:
>
> Se exceptúa del pago de los valores establecidos en el literal b) del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a las y los asambleístas que, en el cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras, soliciten información.

Determinado como que, tanto los ciudadanos en general como los ciudadanos que ejercen la calidad de asambleístas pueden realizar actividades de fiscalización con respecto a los actos del poder público, entraremos a analizar si la prerrogativa con la que cuentan los asambleístas y que se encuentra establecida en el tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, violenta o no el principio de igualdad, consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la norma suprema.

Para entrar a analizar con mayor detalle el tema de la igualdad, resulta imperioso remitirnos a la doctrina; para ello, hemos de citar al profesor Carlos Bernal Pulido, quien a propósito del tema de la igualdad manifiesta lo siguiente:

> El principio de igualdad representa uno de los pilares de toda sociedad bien organizada y de todo Estado constitucional. Este principio impone al Estado en deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. A su vez este deber se concreta en cuatro mandatos: 1. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas: 2. Un mandato de trato enteramente diferenciado a

> destinatarios cuyas situaciones no comportan ningún elemento común; 3. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presentan similitudes y diferencias (trato igual a pesar de la diferencia); y, 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud)[1].

Como podemos observar, el citado autor realiza un análisis de cuatro categorías o mandatos diferenciadores, a través de los cuales se debe observar la igualdad, por lo que corresponderá a esta Corte Constitucional analizar en cuál de estas categorías se enmarca el problema planteado en el caso sub júdice, para de esta forma poder determinar con mayor claridad el grado de afectación al principio de igualdad que la vigencia del tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa podría estar causando.

Al analizar la categoría o mandato número 1 para la realización del test de igualdad, podemos colegir que si bien la Constitución les concede facultades fiscalizadoras tanto a los ciudadanos asambleístas como a los ciudadanos que no ejercen tal calidad, las circunstancias no son las mismas, pues los primeros ejercen una calidad de mandantes de los segundos, lo que los coloca en circunstancias diferentes, pues los unos ejercen un cargo de elección popular, mientras que los otros pueden ser ciudadanos que no ejerzan ninguna representación popular; por tanto, estos dos actores de la sociedad no están en situaciones idénticas, con lo cual este escenario no sería el adecuado para verificar la igualdad.

Con respecto a la segunda de las condiciones para establecer el test de igualdad, podemos decir que entre los dos ciudadanos, tanto los que ejercen la condición de asambleístas y quienes no ejercen tal dignidad, existen elementos en común en su relación para con el Estado, uno de ellos es que los dos están constitucionalmente facultados a realizar actividades de fiscalización de los actos de los poderes públicos, razón por la cual, el trato diferenciado propuesto con la vigencia del tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no tendría asidero, pues esa disposición legal demuestra distinción, exclusión o restricción, que podría traer como consecuencia el anular, restringir o impedir el ejercicio del derecho a fiscalizar los actos del poder público por parte de la ciudadanía en general[2].

Basados en los dos parámetros enunciados anteriormente y al referirnos a la tercera de las características para establecer el test de igualdad, observamos que existen tanto similitudes como diferencias que han quedado anotadas; una de las similitudes es la facultad constitucional otorgada a los dos actores de la sociedad para poder fiscalizar los actos de los poderes públicos, y una diferencia es el ejercicio de un cargo de elección popular a través del cual el asambleísta también puede ejercer su derecho de fiscalizar, de tal suerte que a pesar de existir similitudes y diferencias, la principal similitud resulta más importante que la diferencia enunciada, configurándose de esta manera el tercer mandato del test de igualdad que se refiere a la concesión de un trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presentan similitudes y diferencias, pero que las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), motivo por el que cualquier diferenciación en el acceso al derecho estaría violentando el principio de igualdad.

Queda claramente establecido que en el presente caso existen dos actores sociales:: por un lado, se encuentran ciudadanos que ejercen una función pública, que es la de asambleísta, y por otro lado los ciudadanos que no ejercen tal condición. Ahora bien, la aplicación del principio de igualdad entre estos dos actores sociales viene derivada de la misma Constitución cuando se conceden derechos a favor de los ciudadanos ecuatorianos, sin hacer una distinción de la función que estos cumplan. Dentro de estos derechos que se conceden están los de participación y puntualmente el derecho a fiscalizar los actos del poder público, es decir, que el hecho de que un ciudadano ejerza la delegación de asambleísta no le quita ni le incrementa su derecho que como ciudadano tiene de fiscalizar los actos del poder público, es más, la misma constitución le concede facultades especiales para hacerlo ostentando su misma calidad de asambleísta[3].

Conforme el análisis planteado, observamos que el tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa coloca en una situación de desventaja a los ciudadanos comunes con respecto a los ciudadanos que ejercen la facultad de asambleístas, en virtud de que exonera a estos últimos del costo de reproducción de la documentación requerida, siempre que se lo haga en el ejercicio de su tarea fiscalizadora, tarea que también puede ser cumplida por los ciudadanos comunes, violentándose de esta manera el derecho a la igualdad sobre el cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias, así ha señalado:

> Por otro lado, la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 prohíbe tanto una discriminación directa, que tiene por objeto, y una discriminación indirecta, que tiene por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La discriminación directa que tiene por objeto es una discriminación expresa, directa, valga la redundancia, y

[1] BERNAL PULIDO, Carlos. "El Derecho de los Derechos", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Ira ed., 2005, 4ta., reimpresión, p.257.

[2] Debemos considerar que la Función Legislativa está compuesta por 137 asambleístas que serían los beneficiarios directos de la prerrogativa establecida en la Ley Orgánica de esa función del Estado, mientras que el resto de ciudadanos, para el ejercicio de su derecho, debe cumplir con la disposición dada en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información pública.

[3] Una de las principales diferencias que existen entre un ciudadano común y uno que ejerce la función de asambleísta está precisamente garantizada en la exención de responsabilidad penal de los segundos en cuanto a las opiniones o recomendaciones que hagan en el ejercicio de su facultad fiscalizadora.

explícita; en tanto que la discriminación indirecta que tiene por resultado es una discriminación que a primera vista aparece como neutral[4] o invisible, pero que es irrazonable, injusta y desproporcional.

Considerando que no todo trato idéntico es siempre equitativo, ni que todo trato diferente es siempre discriminatorio, el principio de igualdad y no discriminación no implica un trato idéntico en todas las circunstancias; por el contrario, son justamente las diferencias las que convocan a un trato distinto en atención al caso. Así, un trato diferente es justificado solo en la medida en la que la finalidad sea potenciar de mejor manera la vigencia de los derechos y no al contrario[5].

En el caso sub júdice existe un evidente menoscabo en el reconocimiento, goce o ejercicio del derecho que tienen todos los ciudadanos de fiscalizar los actos de poder público en la eventualidad de que los requirentes, cuando sean ciudadanos en general, deben cancelar los costos que por reproducción de la documentación requerida se produzcan, situación que no sucede en el caso que cuando quien requiera la información para temas de fiscalización ostente la calidad de asambleísta nacional, generándose de esta forma una suerte de distinción de categorías entre los ciudadanos, en la cual, para el ejercicio de un derecho, unos deben cancelar un valor, mientras que para el ejercicio del mismo derecho, otros no deben realizar cancelación de ningún valor afectando directamente el acceso al derecho constitucional. En tal sentido, este trato diferente no se justifica de ninguna manera en la medida en que no potencia la mayor vigencia del derecho de fiscalización al que tienen los ciudadanos en general, sino que más bien limita un poco el acceso al derecho a fiscalizar los actos del poder público.

Queda claro que, en todo caso, la disposición acusada de inconstitucional mantiene intacta la facultad constitucional concedida a los asambleístas de requerir información a todos los poderes públicos, a fin de realizar sus tareas fiscalizadoras, siempre que se siga los procedimientos o protocolos que para el efecto establezca la propia Asamblea Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Del análisis efectuado, la Corte Constitucional concluye que la norma prevista en el tercer inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, demandada mediante acción de inconstitucionalidad, vulnera el principio de igualdad en el momento en que dispone "[…] Se exceptúa del pago de los valores establecidos en el literal b) del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública".

Con la finalidad de precautelar la vigencia del principio constitucional de la igualdad, esta Corte Constitucional, en uso de la facultad que le concede la Constitución para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma y en virtud de haberse denotado la existencia de una violación al principio constitucional de la igualdad, procederá a modular de manera reductiva el contenido del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

[4] Judith Salgado, "Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución" en La nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones, Santiago Andrade y otros (editores), Quito, Corporación Editora Nacional, 2009, p. 139.

[5] Sentencia N.° 0080-13-SEP-CC dentro del caso N.° 0445-11-EP

III. DECISION

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 acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Declarar la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y para el efecto la Corte Constitucional señala que el artículo deberá decir:

   Artículo 75.- Información.- Las y los asambleístas tienen la facultad de requerir información a las y los funcionarios detallados en los artículos 120 numeral 9, 225 y 131 de la Constitución de la República.

   En caso de que, en un plazo de quince días dichos funcionarios no entreguen la información, o la entreguen de forma incompleta, el asambleísta requirente pondrá en conocimiento de la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional dicho incumplimiento, a fin de que el Consejo de Administración Legislativa, remita la documentación relacionada con el mismo, a una de las comisiones especializadas.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0041-12-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0041-12-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de abril del dos mil quince, se notificó con copia certificada de a sentencia de 31 de marzo del 2015, a los señores: Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador en la casilla constitucional 001; Procurador del Estado en la casilla 018; Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional en la casilla constitucional 015; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.° 010-15-SIN-CC

Caso N.° 0017-13-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor German Ledesma Zamora, en su calidad de asambleísta por la provincia de Pastaza, el 19 de julio de 2013 presentó acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la que fue signada con el N.º 0017-13-IN, en contra de la ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza el 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006.

La Secretaría General, el 19 de julio de 2013, certificó que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruiz Guzmán, en providencia del 14 de noviembre de 2013, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0017-13-IN.

Mediante la mencionada providencia se corrió traslado con las correspondientes demandas a las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza y al procurador general del Estado, a fin de que remitan sus criterios en el término de quince días.

El Pleno del Organismo, en reunión del 19 de diciembre de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiendo al doctor Alfredo Ruiz Guzmán sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 518-CCE-SG-SUS-2013 del 19 de diciembre de 2013, por el cual se remitió el expediente del caso N.º 0017-13-IN.

El juez sustanciador emitió la correspondiente providencia de avoco el 06 de mayo de 2014.

Normas acusadas

El legitimado activo acusa la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 de la ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza el 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, misma que establece:

> Art. 3.- OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR.- Esta nace con la presentación de la petición de los documentos o servicios que debe extender la Administración a favor del contribuyente, persona natural o jurídica, en cuyo beneficio o interés redunde la tramitación del expediente.
>
> Art. 4.- SOSTENIBILIDAD.- Para su sostenibilidad en el tiempo, las tarifas por los servicios públicos administrativos materia de esta ordenanza, se calcularán en base a porcentajes de las remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general, vigente a la fecha de pago, con excepción de aquellas para las que de manera expresa se fije otra base de cálculo.
>
> a) Por la concesión de copias y certificaciones:
>
> Copias de cualquier documento que corresponda al año actual el dos por mil (2%o) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general; por hojas y documentos de años anteriores el cinco por mil (5%o) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general. Esto por cada hoja.
>
> Copias de planos o su equivalente, el dos por ciento (2%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.

Por la certificación de documentos, el cuatro por mil (4%o) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.

Por el otorgamiento de certificaciones de cualquier naturaleza, el cuatro por mil (4%o) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.

Art. 5.- RECAUDACIÓN Y PAGO.- Los interesados en la recepción de uno de los servicios administrativos gravados por las tasas establecidas en esta ordenanza, pagarán el valor correspondiente en la Tesorería del Consejo Provincial de Pastaza y entregarán el comprobante de pago en la dependencia de la que solicitan el servicio.

Art. 6.- CERTIFICADO DE NO ADEUDAR AL CONSEJO.- En la provincia de Pastaza, los contratistas de obras, empleados y trabajadores del sector público deberán presentar previo a la suscripción de los contratos o para la posesión en los cargos respectivos, el certificado de no adeudar al 11. Consejo Provincial de Pastaza, como documento habilitante, el mismo que será otorgado por la Tesorería de la corporación y cuyo costo será de cinco dólares (USD 5,00) de los Estados Unidos de América. Asesoría Jurídica y la Jefatura de Personal de la entidad, serán responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Art. 8.- TIMBRE PROVINCIAL.- Para todo trámite en el Consejo Provincial de Pastaza se exigirá que a la respectiva solicitud y/o documentación se le anexe un timbre provincial por el valor de cincuenta centavos de dólar (0,50) de los Estados Unidos de América, o la certificación conferida por Tesorería sobre el pago del valor total del timbre.

La recaudación anual que genere el timbre provincial, se distribuirá de la siguiente manera: el cincuenta por ciento para el Patronato Provincial de Servicio Social de la Provincia de Pastaza; y, el otro cincuenta por ciento para el Consejo Provincial.

Estos fondos serán utilizados por el patronato exclusivamente en obra social, mas no en gasto corriente.

Art. 9.- La recaudación del impuesto adicional a las alcabalas de predios urbanos y rurales determinados en el decreto legislativo s/n, publicado en el Registro Oficial No. 75 de 28 de noviembre de 1952, reformado por el literal c) del Art. 66 de la Ley Orgánica Reformatoria, a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 429 de 27 de septiembre del 2004, se realizará mediante Comprobante de Ingreso que constará en especie valorada cuyo costo será de dos dólares (USD 2,00).

Art. 10.- SANCIONES.- Los funcionarios, empleados y/o servidores institucionales que no cumplan o no hagan cumplir la presente ordenanza, serán sancionados, la primera vez, con una multa equivalente al 10% de su remuneración mensual unificada, la segunda, con el doble, la tercera con el triple, y en caso de reincidencia, de conformidad a lo que dispone la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (…).

Fundamento de la demanda

El accionante manifiesta que los artículos demandados violan de manera flagrante varios derechos constitucionales, principalmente el acceso a la información pública que tienen los ciudadanos para solicitar a las diferentes instituciones del Estado que manejan recursos públicos y prestan servicios públicos a la ciudadanía, pues se observa que el fondo de la ordenanza tiene como pretensión poner obstáculos a los ciudadanos para requerir información para fiscalizar las actuaciones y gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza, por lo tanto, el cobro de los valores excesivos por copias, planos o certificaciones viola el derecho constitucional mencionado.

El establecer cobros por servicios administrativos por la entrega de información que es pública y gratuita, limita e impide el goce de los derechos constitucionales de todos los ciudadanos de la provincia de Pastaza que requieran de información, situación que vulnera también el artículo 8 de la Constitución, pues no se permite fiscalizar al Gobierno provincial, que en varias ocasiones ha generado dudas e incertidumbre en el manejo de los recursos públicos.

Uno de los argumentos por los cuales se ha dictado la ordenanza impugnada fue el supuesto financiamiento del patronato del Gobierno Autónomo Descentralizado de Pastaza, demostrándose que el interés particular está sobre el colectivo, ni servir de pretexto para violar el derecho al acceso a la información pública.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligatoriedad de que toda institución del Estado publique todos los actos administrativos en su portal electrónico, cosa que el Gobierno provincial no cumple, por lo que el acceso a los documentos es el único medio de ejercer un control de sus actuaciones y con el cobro de tasas por solicitar copias, planos y demás documentos limita este ejercicio.

Pretensión

El accionante solicita que se acepte la acción pública de inconstitucionalidad y se declare la invalidez de la "Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos", expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006.

Contestación a la demanda

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza

Mediante escrito presentado el 19 de diciembre de 2013, el Ing. Jaime Guevara Blashke y el Dr. Marco Cruz Montero, en calidad de prefecto y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza, manifiestan que la demanda propuesta carece de fundamento, en virtud de que el Gobierno Autónomo

Descentralizado Provincial de Pastaza observó y cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley y la Constitución.

La Ordenanza impugnada responde a las atribuciones de los GADs provinciales, establecidas en la Constitución de la República, así como en el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD.

En cuanto al argumento de que el haber impuesto valores exagerados a los ciudadanos de la provincia de Pastaza, es contrario a las normas constitucionales contenidas en los artículos 3, 8, 11 numerales 4, 8 y 9, 61 y 85, es una apreciación subjetiva y calumniosa, por cuanto se pretende hacer creer que la emisión de dicha ordenanza niega a la ciudadanía el acceso a la información, por existir supuestamente actos contrarios a la ley.

El objeto de la ordenanza impugnada es retribuir por los servicios administrativos prestados a instancia o a solicitud de la parte interesada de los documentos que expida o extienda la administración provincial, para beneficio individual y particular, tal como lo hacen otros gobiernos seccionales y nacionales, dentro del marco de sus competencias y atribuciones.

Procuraduría General del Estado

El Dr. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 24 de diciembre de 2013, se limitó a señalar casilla constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

> 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

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional, con la finalidad, precisamente, de realizar un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. Para tal efecto, debe interponerse la preindicada 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.

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

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

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

La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internaciones de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier norma[1]; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma

[1] Ver Art. 424 CRE.

jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales[2]; que los derechos y garantías consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata[3]; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos[4].

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

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

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

El texto de la prescripción normativa demandada se lo ha dejado transcrito al inicio de esta sentencia; en este sentido, compete a la Corte Constitucional analizar si el contenido de la norma señalada en líneas anteriores contraviene el texto constitucional.

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

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

En este sentido, esta Corte Constitucional realizará un control integral de la constitucionalidad de los actos normativos de carácter general impugnados, para lo cual se consideran los siguientes problemas jurídicos:

1. **¿Existió una vulneración por la forma en la emisión de la Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006?**

2. **Los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 de la Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, contraviene el artículo 18 de la Constitución de la República vigente**?

Argumentación de problemas jurídicos

1. ¿Existió una vulneración por la forma en la emisión de la Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006?

En el caso sometido a estudio, cabe señalar que la normas impugnadas corresponden a la Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza el 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, aún vigente, por lo que hay que hacer relación a lo siguiente:

La ordenanza, materia de análisis, por haber sido dictada en el año 2006, en sus considerandos establece:

> Que, entre las atribuciones y deberes del Consejo Provincial, según los literales a) y c) del artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, están:
>
> a) Dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para la buena organización administrativa y económica de los servicios provinciales que le incumben y que se proponga realizar, así como los reglamentos necesarios para su funcionamiento interno; y,
>
> b) Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios públicos que estableciere en la provincia, de acuerdo con la ley;
>
> Que, el inciso segundo del Art. 228 de la Constitución Política de la República manifiesta: "Los Gobiernos provincial y

[2] Ver Art. 425 CRE

[3] Ver Art. 426 CRE

[4] Ver Art. 427 CRE

> cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras";
>
> Que, el Art. 231, inciso primero de la indicada Constitución, señala:
>
> "Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad";
>
> Que, a su vez el artículo 232, numeral 1 de la misma Carta Magna determina que los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados: Por las rentas generadas por ordenanzas propias.

Claramente se observa que el escenario constitucional al año 2006 era diferente al actual, por lo que es plenamente justificable que la normativa jurídica que sirvió de base para la creación de la ordenanza materia de análisis, responda a la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y a la Ley Orgánica de Régimen Provincial, ambas vigentes a su fecha de expedición.

Si bien la normativa antes descrita otorgaba en ese entonces a los Consejos Provinciales las facultades en ella señaladas, hay que determinar qué tan procedente es la permanencia y vigencia de dicha ordenanza, bajo los parámetros normativos actuales planteados por la Constitución de 2008 y la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Con relación a este asunto, hay que señalar que la Constitución de la República, en su disposición derogatoria establece: "Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución".

En el mismo sentido, es necesario hacer referencia a que el COOTAD, en sus disposiciones derogatorias, señala con respecto a la Ley Orgánica de Régimen Provincial lo siguiente:

> PRIMERA.- Deróganse las siguientes disposiciones y leyes:
>
> a) La Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación 2005-016, publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 159 de diciembre 5 de 2005;
>
> b) La Ley Orgánica de Régimen Provincial, Codificación s/n publicada en el Registro Oficial No. 288, de marzo 20 de 2001 y sus posteriores reformas;
>
> (…) z) Todas las demás normas legales que sean contrarias al presente Código. (Lo subrayado es nuestro).

De este modo se determina que tanto la Constitución Política de la República del Ecuador, como la Ley Orgánica de Régimen Provincial, fueron derogadas con la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 2008 y del COOTAD, respectivamente, por lo que la normativa que se estableció en función de las normas derogadas y que aún se encontraban en vigencia, debían adaptarse al nuevo escenario constitucional y legal, bajo la perspectiva del Estado constitucional de derechos y justicia, caso contrario, su permanencia en el ordenamiento jurídico se vería gravemente afectada.

Si partimos de la concepción establecida en la disposición derogatoria de la Constitución de 2008, claramente se observa la disposición de derogar toda norma contraria a su texto, condicionando además que las normas existentes permanecerán vigentes, solo en cuanto no sean contrarias a la Constitución, de lo cual se establece que toda la normativa que estructura el sistema jurídico ecuatoriano es susceptible de control, en razón de lo cual todos los organismos públicos tienen la obligación de revisar la normativa por ellos emitida, en acatamiento a la entrada en vigor de la norma fundamental, para evitar una contradicción entre sus textos.

Adicionalmente, en aplicación de este criterio, el COOTAD, en su disposición transitoria vigésimo segunda establece: "Normativa territorial.- En el período actual de funciones, todos los órganos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán actualizar y codificar las normas vigentes en cada circunscripción territorial y crearán gacetas normativas oficiales, con fines de información, registro y codificación".

En consecuencia, se puede observar que por disposición de la nueva ley que regula la organización territorial respecto de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, provinciales y parroquiales, ordenó a estos que deben ajustar su normativa vigente a las nuevas regulaciones establecidas por dicha ley.

Esta disposición, en el caso sub júdice, no se ha observado, puesto que en su forma se ve que aun estando vigente a la presente fecha, la ordenanza materia de análisis, esta sigue planteando su fundamento en normas derogadas (Constitución de 1998 y Ley de Régimen provincial), además que en la estructura de sus disposiciones hace referencia directa a ellas, tal es el caso de su artículo 9 en donde se señala al artículo 66 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal.

Hay que señalar, en este sentido, que una vez extinta la norma base, todas aquellas que se fundamentaban en ella pierden los efectos jurídicos que en función de ella venían produciendo, más aún si se dictan nuevas normas que regulan la convivencia de la sociedad respecto de un tema determinado, en el caso concreto, el de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Es determinante manifestar que la vigencia de la Constitución de 2008 presupone un modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, situación por la cual, toda norma vigente debe ajustarse al texto de esta ley fundamental.

En el caso *in examine*, si bien la ordenanza impugnada responde a otro escenario constitucional –el de la

Constitución de 1998– y a otra forma de regulación legal –Ley de Régimen Provincial– no es menos cierto que la propia normativa derogatoria de estas normas obliga la actualización de las demás normas legales vigentes relacionadas hoy al tema central de estudio, para que estas no incurran en contradicciones con el texto de la Constitución de la República vigente y en el caso concreto de la organización territorial, con el COOTAD.

Es necesario realizar un análisis comparativo de las normas en las que se fundamenta la creación de la ordenanza demandada y las normas que se encuentran vigentes a la fecha, a fin de establecer si contravienen algún mandato constitucional.

Conforme se mencionó en párrafos anteriores, la ordenanza en análisis, para su creación, se fundamentó en las siguientes normas:

En el considerando tercero se mencionan los literales **a** y **c** del artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, que señalan:

> a) Dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para la buena organización administrativa y económica de los servicios provinciales que le incumben y que se proponga realizar, así como los reglamentos necesarios para su funcionamiento interno; y,
>
> b) Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios públicos que estableciere en la provincia, de acuerdo con la ley;

Por su parte, en el considerando cuarto de dicha ordenanza se transcribe el inciso segundo del artículo 228 de la Constitución Política de la República, que determina:

> Los Gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras;

Inmediatamente se transcribe el artículo 231, primer inciso de la indicada Constitución, que señala:

> Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad;

En concordancia con el artículo 232 numeral 1 de la misma Carta Magna que determina que los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados: 1. Por las rentas generadas por ordenanzas propias.

Hasta aquí la legislación que se encontraba vigente al momento de emitirse la ordenanza demandada; ahora bien, es necesario citar la legislación vigente referente al tema que se está analizando y la creación de tasas por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, a fin de establecer la correspondiente comparación.

Al respecto, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 238 establece:

> Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.
>
> Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.
>
> Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Mientras que el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, en su parte pertinente dispone:

> Art. 47.- Atribuciones del consejo provincial.- Al consejo provincial le corresponde las siguientes atribuciones:
>
> a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado provincial, mediante la expedición de ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones;
>
> f) Crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute;

Nótese que la diferencia entre las normas constitucionales mencionadas es mínima; las normas que corresponden a la Constitución Política del Estado, artículos 231 y 232, respecto de las normas concordantes emitidas en la Constitución actual en los artículos 238 y 270, marcan la diferencia únicamente en los principios en los que se debe fundamentar su gestión, mas, está vigente la autonomía de los gobiernos autónomos respecto de las políticas administrativas y financieras y la generación de sus recursos financieros.

Respecto de la legislación que rige para los gobiernos seccionales se precisa que tanto la Ley Orgánica de Régimen Provincial como el COOTAD prevé como atribuciones de los gobiernos provinciales la facultad normativa para emitir ordenanzas, acuerdos o resoluciones, así como también consta como atribución la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute.

En concordancia con los artículos que se detallan a continuación, el artículo 240 de la Constitución de la República establece:

> Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.
>
> Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

De acuerdo a lo señalado por la Constitución de la República, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales solo podrán ejercer actividades dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, por lo que para ejercer su capacidad legislativa deben observar lo establecido en el artículo 7 del COOTAD, mismo que señala:

> Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.
>
> El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.
>
> Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, dentro de su potestad legislativa se contempla la creación de tasas y tanto su proceso como su ámbito de aplicación deben estar acorde a lo señalado por el artículo 47 del COOTAD, mismo que establece las atribuciones exclusivas de los gobiernos provinciales.

En el caso *in examine*, si bien la potestad legislativa que posee el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pastaza ha sido ejercida a través de una ordenanza, tal y como lo exige la ley vigente que lo regula, la misma respondió a un momento diferente en la historia constitucional y legal del Ecuador, por lo que fundamentó su razón de ser en normas vigentes dentro de ese momento histórico, razón por la cual su permanencia –como se ha dicho– está condicionada por la nueva reglamentación vigente dentro del Estado constitucional de derechos y justicia.

Es decir, que pese al paso del tiempo y la derogación de varias normas a partir de la publicación de la Constitución de la República del Ecuador, el sentido de la ordenanza no ha variado, ya que como se desprende del análisis que antecede, el contenido de las normas no ha cambiado.

Con estos antecedentes, la Corte Constitucional evidencia que la Ordenanza que regula el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, fue dictada con normas constitucionales pre constitucionales y que una vez realizada la comparación con la normativa vigente, no se evidencia un cambio trascendental; por lo tanto, la norma es constitucional por la forma.

2. Los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 de la Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, ¿contravienen el artículo 18 de la Constitución de la República vigente?

En función de analizar una posible vulneración al artículo 18 de la Constitución, es preciso determinar el contenido de dicha norma constitucional:

> Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:
>
> 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
>
> 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

El legitimado activo ha demandado la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza el 17 de enero de 2006, y publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, señalando que su contenido a partir del artículo 3 hasta el artículo 10, vulnera derechos constitucionales, como el acceso a la información pública, además de ponerle obstáculos a los ciudadanos al requerir información para fiscalizar las actuaciones y la gestión del gobierno provincial, considerando finalmente que son valores excesivos los que se cobran por copias, planos o certificaciones, y solicita que dicha atención sea gratuita.

Por su parte, el acto demandado tiene por objeto la creación de la tasa por servicios administrativos que presta la administración provincial, conforme se determina en el artículo 1 de la ordenanza en mención[5].

Conforme la pretensión del legitimado activo se procede a emitir una síntesis del contenido de la ordenanza demandada a partir del artículo 3 y siguientes, disposiciones que determinan los elementos que conforman tal tributo; así, el artículo 3 delimita el hecho generador; en el artículo, 4 la cuantía; en el artículo 5 se determina el lugar para realizar el pago; en el artículo 6, el valor de los certificados de no adeudar al Consejo Provincial; en el artículo 7, las exenciones; en el artículo 8 se determina el valor por la emisión de timbres y el fin que tiene el dinero recaudado; en el artículo 9 se determina la cuantía del impuesto adicional a las alcabalas de predios urbanos y rurales, especificado en

[5] Art. 1.- Objeto de la tasa.- El objeto de la tasa que se reglamenta en la presente ordenanza es la retribución por los servicios administrativos tramitados a instancia o a solicitud de parte interesada, de los documentos que expida o extienda la Administración Provincial para beneficio individual y satisfacción particular.

el Decreto Legislativo s/n, publicado en el Registro Oficial N.º 75 del 28 de noviembre de 1952 y reformado por el literal **c** del artículo 66 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 429 del 27 de septiembre de 2004; finalmente, en el artículo 10 se advierte sobre el tema de las sanciones propuestas para los funcionarios públicos que no acaten las disposiciones en mención[6].

Es decir, la norma demandada prevé la creación de una tasa por servicios administrativos para el Gobierno provincial de Pastaza; es así que en los artículos mencionados se establecen los elementos de dicho tributo, por lo que se considera el correspondiente análisis en el contexto general del acto demandado y no artículo por artículo.

Para iniciar el examen, es conveniente mencionar la definición de tasa, a fin de conocer el objeto de dicho impuesto, concepto que no consta en el Código Tributario ecuatoriano; sin embargo, la Corte Constitucional, a través de la sentencia 003-09-SIN-CC, determina que la tasa es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal, cuyo fin es cubrir el gasto público[7].

De ahí que se determina que las tasas corresponden a la prestación de un servicio público por parte de una administración pública, cuyo fin es proveer al Estado de recursos que le permiten cubrir el gasto público.

Para el caso específico se analiza la ordenanza que permite la creación de una tasa por los servicios administrativos que presta el Gobierno provincial de Pastaza para la ejecución de gastos públicos, mismos que son indispensables para la satisfacción de necesidades previstas a dicho organismo.

Lo dicho concuerda con lo establecido por el autor Guillermo Ahumada, en su libro Tratado de Finanzas Públicas, respecto a la finalidad de los gastos públicos:

> Las finalidad del gasto, por último, deben ser los intereses colectivos, la noción de interés público está en función de la historia y necesidades de cada pueblo, como así también de la extensión y amplitud en que esas necesidades pueden ser atendidas.[8]

Efectivamente y para satisfacer los intereses colectivos, el Estado establece, a partir de la Constitución de la República vigente desde el 2008, el principio de suficiencia recaudatoria, mismo que se encuentra dirigido a velar por que la recaudación de tributos sea la suficiente para el financiamiento del gasto público. En razón de aquello, es considerado como uno de los principios constitucionales del régimen tributario y se encuentra contenido en el artículo 300 de la Constitución.

> Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

En el caso concreto, lo importante es establecer si la creación y aplicación de la tasa por servicios

---

[6] Art. 3.- OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR.- Esta nace con la presentación de la petición de los documentos o servicios que debe extender la Administración a favor del contribuyente, persona natural o jurídica, en cuyo beneficio o interés redunde la tramitación del expediente.
Art. 4.- SOSTENIBILIDAD.- Para su sostenibilidad en el tiempo, las tarifas por los servicios públicos administrativos materia de esta ordenanza, se calcularán en base a porcentajes de las remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general, vigente a la fecha de pago, con excepción de aquellas para las que de manera expresa se fije otra base de cálculo.
a) Por la concesión de copias y certificaciones:
Copias de cualquier documento que corresponda al año actual el dos por mil (2‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general; por hojas y documentos de años anteriores el cinco por mil (5‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general. Esto por cada hoja.
Copias de planos o su equivalente, el dos por ciento (2%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.
Por la certificación de documentos, el cuatro por mil (4‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.
Por el otorgamiento de certificaciones de cualquier naturaleza, el cuatro por mil (4‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.
Art. 5.- RECAUDACIÓN Y PAGO.- Los interesados en la recepción de uno de los servicios administrativos gravados por las tasas establecidas en esta ordenanza, pagarán el valor correspondiente en la Tesorería del Consejo Provincial de Pastaza y entregarán el comprobante de pago en la dependencia de la que solicitan el servicio.
Art. 6.- CERTIFICADO DE NO ADEUDAR AL CONSEJO.- En la provincia de Pastaza, los contratistas de obras, empleados y trabajadores del sector público deberán presentar previo a la suscripción de los contratos o para la posesión en los cargos respectivos, el certificado de no adeudar al 11. Consejo Provincial de Pastaza, como documento habilitante, el mismo que será otorgado por la Tesorería de la corporación y cuyo costo será de cinco dólares (USD 5,00) de los Estados Unidos de América. Asesoría Jurídica y la Jefatura de Personal de la entidad, serán responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.
Art. 8.- TIMBRE PROVINCIAL.- Para todo trámite en el Consejo Provincial de Pastaza se exigirá que a la respectiva solicitud y/o documentación se le anexe un timbre provincial por el valor de cincuenta centavos de dólar (0,50) de los Estados Unidos de América, o la certificación conferida por Tesorería sobre el pago del valor total del timbre.
La recaudación anual que genere el timbre provincial, se distribuirá de la siguiente manera: el cincuenta por ciento para el Patronato Provincial de Servicio Social de la Provincia de Pastaza; y, el otro cincuenta por ciento para el Consejo Provincial.
Estos fondos serán utilizados por el patronato exclusivamente en obra social, mas no en gasto corriente.
Art. 9.- La recaudación del impuesto adicional a las alcabalas de predios urbanos y rurales determinados en el decreto legislativo s/n, publicado en el Registro Oficial No. 75 de 28 de noviembre de 1952, reformado por el literal c) del Art. 66 de la Ley Orgánica Reformatoria, a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 429 de 27 de septiembre del 2004, se realizará mediante Comprobante de Ingreso que constará en especie valorada cuyo costo será de dos dólares (USD 2,00).
Art. 10.- SANCIONES.- Los funcionarios, empleados y/o servidores institucionales que no cumplan o no hagan cumplir la presente ordenanza, serán sancionados, la primera vez, con una multa equivalente al 10% de su remuneración mensual unificada, la segunda, con el doble, la tercera con el triple, y en caso de reincidencia, de conformidad a lo que dispone la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (…)

[7] Corte Constitucional para el periodo de transición sentencia N.º 003-09-SIN-CC, caso N.º 0021-209-IA

[8] Ahumada Guillermo, Tratado de Finanzas Públicas, Tomo I, DEPALMA, cuarta edición, 1968, pág. 71

administrativos implementada por el Gobierno provincial de Pastaza vulnera el derecho constitucional del acceso a la información pública, considerando que el fin que se persigue con la ejecución de dicha ordenanza es el principio de suficiencia recaudatoria, identificando entonces a este principio como un fin constitucionalmente válido, para lo cual la Corte Constitucional del Ecuador considera pertinente aplicar el test de proporcionalidad contenido en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala textualmente:

> Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.
>
> 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

Respecto al principio de proporcionalidad, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones señalando que gracias a este se permite la existencia de una relación adecuada entre los medios y las finalidades perseguidas por el Estado, con la aplicación de normas a las que se les puede considerar idóneas, necesarias y proporcionales en estricto sentido, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.

Examen de proporcionalidad

a) Sobre la idoneidad

De acuerdo al criterio de idoneidad, la restricción de un derecho es adecuada cuando ayuda a la consecución del fin que se persigue, es decir, si la restricción del derecho no sirve para proteger de manera efectiva otro bien o derecho constitucional, la medida resulta desproporcional.

Respecto a dicho elemento, la Corte Constitucional señaló en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC:

> La idoneidad de este mecanismo para verificar la legitimidad o ilegitimidad de la intervención del Estado en el ejercicio de los derechos, parafraseando a la Corte lnteramericana de Derechos Humanos, reside en que permite identificar que las restricciones que se impongan sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y que la carga de la prueba de las posibles restricciones a este derecho se encuentren en manos del Estado. En suma, que toda limitación que impida a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información deba sujetarse a un control en el marco del test de proporcionalidad[9].

En el caso sub júdice se analiza la aplicación de tasas por servicios administrativos implementada por el Gobierno provincial de Pastaza, cuya finalidad es obtener una recaudación que satisfaga el financiamiento del gasto público. Se había señalado en párrafos anteriores que los gobiernos tienen la atribución, a través de la facultad normativa, de crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute, a fin de generar sus propios recursos financieros y cubrir las necesidades de los ciudadanos a través de un gasto público.

Es decir, a fin de cumplir con el principio de suficiencia recaudatoria, el Gobierno provincial de Pastaza tiene la facultad de crear tasas para financiar el gasto público, generando de esta manera un ingreso que sirve para ejecutar proyectos en pro de un interés colectivo, así como también cubrir su propio gasto y continuar prestando un servicio a la ciudadanía.

Por lo tanto, la Corte Constitucional advierte que la ejecución de la ordenanza demandada, que es el cobro de las tasas por servicios administrativos, tiene como fin obtener una mayor recaudación que le permite a dicha institución pública satisfacer el gasto público.

De aquello se infiere que al obtener una mayor recaudación y que esta a su vez satisfaga el gasto público, se cumple con el principio de suficiencia recaudatoria, generando una idoneidad de la norma demandada frente al principio de suficiencia recaudatoria.

b) Sobre la necesidad

De acuerdo al criterio de necesidad se establece que el límite fijado de un derecho es constitucional solo si a través de esta medida se puede lograr el fin que se persigue y que sea menos lesivo para el derecho limitado o que no le afecte en absoluto. En el caso concreto, las medidas implementadas se establecen a través de los artículos 4 y 8 de la Ordenanza, que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, así:

> Art. 4.- SOSTENIBILIDAD.- Para su sostenibilidad en el tiempo, las tarifas por los servicios públicos administrativos materia de esta ordenanza, se calcularán en base a porcentajes de las remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general, vigente a la fecha de pago, con excepción de aquellas para las que de manera expresa se fije otra base de cálculo.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 003-14-SIN-CC caso N.º 0014-13-IN y acumulados.

a) Por la concesión de copias y certificaciones:

Copias de cualquier documento que corresponda al año actual el dos por mil (2‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general; por hojas y documentos de años anteriores el cinco por mil (5‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general. Esto por cada hoja.

Copias de planos o su equivalente, el dos por ciento (2%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.

Por la certificación de documentos, el cuatro por mil (4%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.

Por el otorgamiento de certificaciones de cualquier naturaleza, el cuatro por mil (4‰) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general.

Art. 8.- TIMBRE PROVINCIAL.- Para todo trámite en el Consejo Provincial de Pastaza se exigirá que a la respectiva solicitud y/o documentación se le anexe un timbre provincial por el valor de cincuenta centavos de dólar (0,50) de los Estados Unidos de América, o la certificación conferida por Tesorería sobre el pago del valor total del timbre.

Se reitera que las administraciones seccionales deben satisfacer las necesidades de los ciudadanos mediante la prestación de los servicios administrativos; lo dicho se canaliza a través de un presupuesto generado por las mismas administraciones; evidentemente cada administración tiene la atribución de generar sus propios ingresos y esto es en base a la creación de tributos en función de la actividad que desempeña, cabe aclarar que como límite económico de un Gobierno, no puede consumir más de lo que produce.

Establecer en la norma demandada de manera abierta la medida para el cumplimiento del fin analizado, como es la suficiencia recaudatoria, es decir, establecer como base para su cálculo la remuneración básica mínima unificada, resulta acertado porque le permite a la norma subsistir en el tiempo, considerando que dicha elasticidad prevé a la vez un crecimiento poblacional, un crecimiento de necesidades, así como también el desarrollo y la inversión.

Por otro lado, el establecimiento de las medidas como el 2 por mil (2%) por concepto de copias de cualquier documento que corresponda al año actual, por concepto de copias de planos o su equivalente; el establecimiento del 5 por mil (5%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general por hojas y documentos de años anteriores; la certificación de documentos en general, el cuatro por mil (4%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general y el valor de cincuenta centavos de dólar (0.50) por concepto de timbre provincial o la certificación conferida por Tesorería sobre el pago del valor total del timbre, son valores mínimos frente a la recaudación que debe obtener el Gobierno provincial de Pastaza a fin de satisfacer el interés colectivo.

Evidentemente, la medida es necesaria ya que sin los ingresos que se prevé a través de la ejecución de dicho tributo para la consecución de los fines sería imposible que las administraciones seccionales ejecuten un gasto público y presten un servicio administrativo.

Lo dicho frente a una posible vulneración del derecho al acceso a la información cuando lo que se prevé es que los gobiernos seccionales tengan un ingreso a través del cobro de tasas a fin de ejecutar sus proyectos resulta ínfimo, considerando que existe un filtro regulatorio que es proporcional, puesto que la medida (tasa) y sus montos no son desproporcionales y no generan una afectación al derecho de acceso a la información pública, sino más bien coadyuvan a efectivizar el principio de suficiencia recaudatoria y por ende de eficiencia como principios rectores de la administración pública.

De aquello además se desprende que el principio de suficiencia recaudatoria, por su esencia misma, no afecta a la capacidad contributiva de los contribuyentes que deben satisfacer el pago de las tasas por servicios administrativos, ya que su medida no alcanza valores excesivos y evidentemente se generará únicamente para aquellas personas que requieran de los servicios administrativos por parte del Consejo Provincial de Pastaza.

De aquello se desprende que la medida resulta necesaria, ya que la ejecución de dicha medida es inevitable y la medida restringida resulta ínfimamente limitada.

c) Sobre la proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, el examen respecto de la proporcionalidad propiamente dicha, que consiste en verificar la existencia de un equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador no evidencia una afectación al derecho al acceso a la información pública, ya que este acceso es posible tras el cumplimiento de la medida establecida, que es el pago de la tasa por servicios administrativos, misma que resulta proporcional para garantizar principios de la administración pública como la suficiencia recaudatoria y eficiencia.

Por lo tanto, considerando el fin constitucionalmente válido, como es el principio constitucional de suficiencia recaudatoria contenido en el artículo 300 de la Constitución frente al derecho constitucional, como es el acceso de información pública, tras la ejecución de un pago, que como se analizó en el inciso anterior resulta mínimo a cambio del servicio que presta el gobierno provincial de Pastaza, este se considera proporcional en estricto sentido.

En lo que se refiere a una posible vulneración al artículo 18 de la Constitución de la República por la aplicación de los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 de la Ordenanza que establece el cobro de tasas por servicios administrativos, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza del 17 de enero de 2006, publicada en el Registro Oficial N.º 365 del 27 de septiembre de 2006, el análisis realizado a través de la aplicación del método de interpretación constitucional, denominado principio de proporcionalidad, ha permitido demostrar que no existe tal vulneración.

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 emite la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0017-13-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 011-15-SIN-CC

CASO N.º 0006-14-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 21 de marzo de 2014, el economista Rafael Correa Delgado, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de presidente de la República del Ecuador, presenta acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter general en contra del primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, en la parte que dispone que para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere ser mayor de cuarenta años de edad.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 0006-14-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, el 27 de marzo del 2014 admitió a trámite la presente acción.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Sala de Admisión y lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal **e** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el 28 de marzo de 2014 se publicó en el suplemento del Registro Oficial N.° 214 y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, un resumen completo y fidedigno de la demanda de inconstitucionalidad presentada, a fin de poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 16 de abril de 2014, 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, sustanciar el caso N.º 0006-14-IN.

Mediante memorando N.º 189-CCE-SG-SUS-2014 del 16 de abril de 2014, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general, remitió el expediente del caso N.º 0006-14-IN.

El 30 de abril de 2014, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer la inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales.

Disposición jurídica demandada

Conforme se desprende del texto de la demanda, el accionante solicita la inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, que dispone:

> "Art. 29.- REQUISITOS, PROHIBICIONES E INHABILIDADES.- Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere (…) **ser mayor de cuarenta (40) años de edad** (…)". (Lo resaltado está fuera del texto original).

Fundamentos y pretensión de la demanda de inconstitucionalidad

Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal, respecto a la presunta inconstitucionalidad del acto normativo, el accionante señala lo siguiente:

Que en el capítulo V del título II de la Constitución de la República del Ecuador, que trata de los derechos de participación, en el numeral 7 del artículo 61 de la Constitución de la República se determina como derecho de las personas desempeñar empleos y funciones públicas.

Que la regla general es que se deba tener 18 años para el ejercicio pleno de los derechos. Solo existen limitantes de edad en los artículos 119, 142 y 149 de la Constitución de la República en cuanto a la edad para ser asambleísta (18 años) y para presidente y vicepresidente (35 años); no así, afirma, para los demás titulares de la Función Ejecutiva, Función Judicial, Función de Transparencia y Control Social, Defensoría del Pueblo ni Función Electoral.

Que de las normas constitucionales se desprende que no existen en el ordenamiento constitucional requisitos de edad respecto de las máximas autoridades que integran las diversas funciones del Estado o en el caso bajo análisis del Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Considera que fue la voluntad manifiesta del constituyente eliminar el requisito de edad para ocupar puesto público, pues en la anterior Constitución (1998) sí se establecían requisitos de edad para ministros de Estado, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, superintendentes, procurador general del Estado, etcétera.

Manifiesta que el establecimiento de un requisito de edad no puede confundirse, de ninguna manera, con la necesaria preparación o experiencia que determinado servidor público deba tener a efectos del adecuado cumplimiento de las actividades propias de su puesto.

Señala además que el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución establece que nadie puede ser discriminado, entre otros motivos, por razones de edad. Sin embargo, en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social se contemplan requisitos no previstos en la Constitución y que son de carácter discriminatorio, por tanto, inconstitucionales e incompatibles con las disposiciones constitucionales señaladas.

Afirma, por tanto, que el artículo demandado violenta preceptos constitucionales que regulan la integración y ordenamiento primordial del Estado, el derecho de participación y el derecho a no ser discriminado.

Pretensión concreta

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por razones de fondo y contenido del primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social en la parte que dispone "ser mayor de cuarenta (40) años de edad".

Contestación a la demanda

Pronunciamiento de la Asamblea Nacional

Mediante escrito recibido el 17 de abril de 2014, comparece el Dr. Andrés Osejo Cabezas, en calidad de procurador judicial de la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, dando contestación a la demanda de inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social y, en lo principal, manifiesta que:

La limitación de la edad, para el ejercicio de un puesto de dirección, no tiene que ver con la discriminación, sino con la exigencia constante en los artículos 85, 227 y 233 de la Constitución.

La responsabilidad con la sociedad en el desempeño de un cargo público está relacionada justamente, con lo que protege –el bien común o "buen vivir" – que en parte emerge de las correctas o incorrectas decisiones que se resuelvan en la administración pública, por lo que manifiesta que la máxima autoridad debe estar investida de un sinnúmero de requisitos, bajo la convicción de que en su conjunción están mejor garantizados los intereses ciudadanos: a) capacidad, b) preparación académica y, fundamentalmente c) experiencia.

Afirma que la madurez que ha adquirido la sociedad a través de su legislación, propone que para el ejercicio de ciertos puestos de dirección, debe considerarse la edad, en función de la complejidad del cargo, regulación que a su parecer está tácitamente delegada por la Constitución a la ley, en función de los principios de eficacia, eficiencia, calidad y jerarquía, que se debe observar en la administración, a efectos de evitar la discrecionalidad.

Finalmente, señala que de conformidad con los principios que gobiernan la interpretación constitucional moderna, recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina y la jurisprudencia, se ratifica en la validez de la norma impugnada.

Pronunciamiento del Procurador General del Estado

Mediante escrito recibido en la Corte Constitucional el 15 de abril de 2011, comparece el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y respecto a la demanda presentada, manifiesta, en lo principal, que:

Efectuado el estudio y análisis correspondiente de la norma se desprende que la misma es contraria a la expresas disposiciones contenidas en los artículos 61 numeral 7; 117, 142 y 149 de la Constitución, relativas al derecho de los ecuatorianos a desempeñar funciones públicas, estableciendo las edades mínimas para ser asambleísta (18 años) y presidente o vicepresidente de la República (35 años) respectivamente.

Afirma además que la norma objeto de impugnación no es concordante con los artículos 151, 180, 183, 192, 196, 200, 205, 216, 218 y 220 de la Constitución, que no exigen requisitos de edad respecto de la designación de Ministros de Estado, miembros del Consejo de la Judicatura, jueces de la Corte Nacional de Justicia, defensor público, fiscal general del Estado, notarios, miembros de la Función de Transparencia y Control Social, defensor del Pueblo, miembros del Consejo Nacional Electoral y para los jueces del Tribunal Contencioso Electoral.

Por otra parte, sostiene que si para ser presidente de la República se exige constitucionalmente tener una edad mínima de 35 años, cargo que implica ejercer la Función Ejecutiva, ser jefe de Estado y de Gobierno y el responsable de la administración pública, resulta incongruente que para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiera ser mayor de 40 años de edad.

Asegura que la norma impugnada, al privar y restringir de manera discriminatoria la participación de los ciudadanos a desempeñar determinadas funciones públicas en razón del establecimiento de un límite de edad fuera del contexto constitucional, atenta la facultad del presidente de la República para designar, de un modo mucho más amplio y armónico con la Norma Suprema, a su delegado ante el Consejo Directivo del IESS.

Finalmente, estima que la demanda planteada por el presidente constitucional de la República cuenta con fundamentos y argumentos suficientes que demuestran que, en efecto, la norma materia de impugnación es contraria a la Constitución, razón por la cual considera que la acción planteada es procedente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la acción de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general, de conformidad con el artículo 439 de la Constitución, que establece que "las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente", en concordancia con los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad

El control de constitucionalidad de los actos normativos con carácter general es una competencia atribuida a esta Corte por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, mediante la cual corresponde a este organismo jurisdiccional conocer y resolver, a petición de parte, acerca de la posible inconstitucionalidad de cualquier acto normativo con efectos generales que haya emitido un órgano o autoridad del Estado. De este modo, es atribución de la Corte Constitucional efectuar un control abstracto de dichos actos normativos, y en caso de considerarlos contrarios a la Constitución expulsarlos del ordenamiento jurídico, pues la Constitución expresamente determina que la declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Así, la acción de inconstitucionalidad constituye el mecanismo de control abstracto a posteriori por excelencia. El control abstracto de constitucionalidad no es otra cosa que la posibilidad de examinar la constitucionalidad de una norma sin hacer referencia a un caso concreto, por lo que el control de constitucionalidad, previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, se realiza con abstracción respecto de la aplicación concreta de la norma y se limita únicamente a determinar la conformidad o no del texto normativo impugnado con las disposiciones consagradas en la Constitución de la República. Si el resultado de este examen determina la inconstitucionalidad, el acto normativo impugnado será declarado inválido, garantizando con ello la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución.

Según ha dispuesto, de modo reiterado, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el control de constitucionalidad, dependiendo del caso y de la norma acusada de inconstitucionalidad, produce los siguientes efectos:

> i) eliminar la norma cuando exista incompatibilidad de esta con la Constitución, es decir, expulsar del ordenamiento jurídico la norma cuya inconstitucionalidad se ha verificado en sentencia emitida por la Corte Constitucional; ii) afirmar que la norma se encuentra conforme a la Constitución, en ese caso se mantendrá su constitucionalidad; iii) cuando no se ha desarrollado una norma, teniendo por deber hacerlo, se declarará la omisión constitucional; y, iv) la Corte Constitucional podrá emitir las denominadas sentencias modulativas, a fin de preservar la norma acusada de inconstitucionalidad, sin menoscabo de que del examen de constitucionalidad por el fondo se desprenda la necesidad de realizar ciertos cambios indispensables para que la norma esté conforme con la Constitución. La Corte, en uso de la interpretación constitucional de normas y principios

> constitucionales preexistentes, modulará las normas a través de sentencia para generar coherencia con el ordenamiento jurídico[1].

En el presente caso, el examen de constitucionalidad solicitado por el accionante es de fondo, razón por la cual esta Corte debe verificar si el primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social afecta a algún derecho constitucional o incurre en una prohibición consagrada en la Carta Magna.

Planteamiento y resolución 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[2].

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:

El artículo 29 de la Ley de Seguridad Social ¿vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al establecer una limitación en función de la edad para ejercer como miembro del directorio del IESS?

El accionante sostiene que la Constitución, de modo general, no establece requisitos de edad, sino únicamente para los cargos de Asambleísta, Presidente y Vicepresidente, por lo que, a su consideración, fue la voluntad manifiesta del constituyente eliminar el requisito de edad para ocupar puesto público. Argumenta además, que la Constitución es sumamente clara al establecer que nadie puede ser discriminado, entre otros motivos, por razones de edad, con el objeto de que no se menoscabe o anule el reconocimiento o ejercicio de los derechos de los cuales está asistido.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, el ejercicio de los derechos se regirá, entre otros principios, por el de:

> 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** (…) **que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos**. La ley sancionará toda forma de discriminación." (Lo resaltado está fuera del texto original).

Mientras que el artículo 66 numeral 4 de la Carta Magna establece como derecho de libertad de toda persona el "derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación".

Para entender con mayor claridad qué significa esta prohibición de no discriminación, contenida como principio y como derecho dentro de nuestra Constitución, es necesario hacer algunas precisiones que doten de cierta determinación a este concepto.

Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, discriminar significa "dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc."[3]. Esta definición generalizada incluye algunos de los criterios que las diversas legislaciones y tratados internacionales de derechos humanos han determinado como desencadenantes de un trato de inferioridad o exclusión. No obstante, como se ha visto, la Constitución ecuatoriana incluye una lista mucho más amplia, aunque no cerrada, de tratos diferenciados que pueden considerarse discriminatorios.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, ha establecido que:

> La discriminación en el empleo puede observarse en contextos diferentes - desde los altos edificios de oficinas hasta las aldeas rurales- y revestir formas muy variadas. Puede afectar a hombres o mujeres por motivo de sexo, o porque su raza o color de piel, extracción nacional u origen social, religión, u opiniones políticas difieren de las de los demás. Con frecuencia, los países deciden prohibir las distinciones o exclusiones e impedir la discriminación por otros motivos como la discapacidad, VIH/SIDA o la **edad**. **La discriminación en el empleo resta oportunidades a las personas y priva a la sociedad de lo que esas personas pueden y deberán aportar**[4]. (Lo resaltado está fuera del texto original)

De manera que se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o limitación que carezca de una justificación objetiva y razonable que prive a las personas de poder ejercitar los derechos que le han sido reconocidos en la Constitución sobre la base únicamente de criterios prohibidos, como en este caso, por razones de edad.

Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia N.° 080-13-SEP-CC, determinó que:

> Resulta claro para esta Corte, en primer lugar, que todas aquellas "distinciones" que se fundan en los criterios expuestos en la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, prima facie son

[1] Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 019-12-SIN-CC del 26 de abril de 2012, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 756 del 30 de julio de 2012.

[2] Constitución de la República del Ecuador, artículo 436 numeral 2.

[3] Diccionario de la real academia de la lengua española.

[4] Ver Convenios de la OIT.C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).

> inconstitucionales a menos que se demuestre lo contrario, dada la carga argumentativa y probatoria que implica justificar para quienes establecen un trato diferente que el mismo es razonable y proporcional; y en segundo lugar, solo una justificación razonable exime a quienes hayan establecido distinciones, de la responsabilidad de que pueda imputárseles un tratamiento discriminatorio.
>
> Por otro lado, la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 prohíbe tanto una discriminación directa, que tiene por objeto, y una discriminación indirecta, que tiene por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La discriminación directa que tiene por objeto es una discriminación expresa, directa, valga la redundancia, y explícita; en tanto que la discriminación indirecta que tiene por resultado es una discriminación que a primera vista aparece como neutral o invisible, pero que es irrazonable, injusta y desproporcional[5].

Adicionalmente, se debe destacar que la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.° 002-10-SIN-CC, determinó que: Justamente la igualdad constitucional no prohíbe que el legislador diferencie, lo que prohíbe es que diferencie de una manera no objetiva, no razonable y no proporcionada[6].

Así, tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional, para que un trato diferenciado no sea considerado discriminatorio y vulnerador del derecho a la igualdad, deberá estar fundamentado y justificado de manera objetiva, razonable y proporcional. En otras palabras, deberá responder a condiciones materiales que determinen la necesidad de establecer diferencias de trato en función de un interés superior y estas deben ser proporcionales al fin buscado. Si no hay una razón suficiente para justificar un trato desigual, entonces corresponde un tratamiento igual.

Como señaló la Corte Constitucional en la sentencia N.° 080-13-SEP-CC:

> Si la Constitución ha previsto el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CR), resulta difícil pensar que una actividad, sea laboral, política, académica o de otro tipo, pueda estar condicionada por el sexo, la edad, la nacionalidad (…)[7].

En el caso sub júdice, el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social determina que para que una persona pueda formar parte del Consejo Directivo del IESS deberá cumplir con una serie de requisitos entre los cuales se encuentra ser mayor de cuarenta (40) años de edad[8]. Según ha alegado el procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador (constante a fojas 35 a 44 del expediente), esta limitación no constituye un acto discriminatorio, sino que, por el contrario, responde a la exigencia contenida los artículos 85 numeral 1, 227 y 233 de la Constitución, que disponen, entre otras cosas, que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se regirá por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, y que los mismos se orientarán a hacer efectivo el buen vivir y los derechos constitucionales.[9] Además, ha manifestado que la máxima autoridad de una institución debe estar investida de un sinnúmero de requisitos, bajo la convicción de que en su conjunción están mejor garantizados los intereses ciudadanos: a) capacidad, b) preparación académica y, fundamentalmente c) experiencia.

Es preciso destacar que el ánimo teleológico o finalista del servicio público impone la necesidad de seleccionar personal idóneo, moral y profesionalmente competente para que se incorpore a la administración, precautelando la provisión de bienes y servicios públicos de calidad a los que tiene derecho el ciudadano, razón por la cual, el constituyente incorporó en la Constitución una serie de principios y normas para propender la meritocracia y garantizar que el servicio público cumpla con su cometido y lo haga de modo eficaz y eficiente.

En este sentido, como bien ha señalado la Corte Constitucional en su sentencia N.° 016-13-SEP-CC:

> Es de destacar que una de las tareas esenciales del Estado es atender a los ciudadanos con la provisión oportuna de bienes y servicios públicos de calidad, los cuales deben ser proporcionados por servidores públicos competentes y probos, pues en caso de no hacerlo el Estado está expuesto a asumir responsabilidades e incluso a reparar los daños ocasionados por la deficiencia en la prestación de los servicios públicos. Es esta la razón por la que el Estado, sus instituciones y órganos deben mantener su competencia para calificar, seleccionar, reclutar y mantener el personal idóneo en el servicio público.[10].

Sin embargo, todo lo dicho se refiere únicamente a la valoración de los méritos y capacidades que las personas

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 080-13-SEP- CC del 9 de octubre de 2013, dentro del caso N.° 0445-11-EP.

[6] Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.° 002-10-SIN-CC del 8 de abril de 2010, dentro del caso N.° 0002-09-IN.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 080-13-SEP- CC del 9 de octubre de 2013, dentro del caso N.° 0445-11-EP.

[8] Art. 29.- REQUISITOS, PROHIBICIONES E INHABILIDADES.- Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere (…) ser mayor de cuarenta (40) años de edad (…)

[9] **Art. 85.-** La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.(…)

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 016-13-EP de 16 de mayo de 2013, dentro del caso N° 1000-12-EP.

deben tener para ejercer cargo público y para que, a su vez, el Estado pueda garantizar la provisión de servicios eficientes y de calidad. Aquello no incluye ningún tipo de valoración respecto a la edad de las personas como requerimiento para ejercer un cargo público.

De modo que para encontrar un profesional con las habilidades necesarias que permitan liderar la planificación, organización y gestión de una entidad pública no se requiere a una persona con un mínimo de edad, se requiere contar con el perfil adecuado para el ejercicio del cargo, para lo cual se debe valorar la profesionalización, experiencia, honestidad y la capacidad notoria; no la edad del potencial servidor público, y menos aún para considerarla como un limitante.

El artículo 61 numeral 7 de la Constitución de la República establece que:

> Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:
>
> 7. **Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades**, **y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.** (Lo resaltado está fuera del texto original).

Por consiguiente, como se desprende del artículo citado, la Constitución consagra como derecho de todos los ecuatorianos el poder desempeñar cargo público únicamente sobre la base de sus méritos y capacidades, sin que la edad constituya un condicionamiento para poder ejercer cargo público, excepto en los casos en los que expresamente el constituyente valoró taxativamente una edad mínima como requisito, es decir, para ejercer el cargo de presidente (artículo 119), vicepresidente (artículo 142) o asambleísta (artículo 149)[11]. Por lo que, a la luz del texto constitucional, para todos los demás cargos públicos, la edad no puede ser considerada como una limitación, ya que la misma no tiene que ver con la capacidad intelectual o laboral que debe tener una persona para un adecuado cumplimiento de las actividades propias de su puesto.

Además, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de la cual el Ecuador es signatario, establece que:

> Art. 8.- Adopción de medidas de derecho interno.- Los Estados Parte, reconocen los derechos contemplados en esta convención se comprometen a promover, proteger y respetar los mismos y a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, así como a asignar los recursos que permitan hacer efectivo el goce de los derechos que la convención reconoce. Igualmente formularán y evaluarán las políticas de juventud.
>
> Art. 27.- Derecho a las condiciones de trabajo.- 1. Los jóvenes tienen derecho a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados.

Por lo que, a la luz de esta convención y del texto constitucional, la edad no constituye un factor para valorar las capacidades laborales de las personas; al contrario, se busca promover y respetar la igualdad de oportunidades para los jóvenes en lo relativo a la inserción laboral, en base únicamente a sus méritos y capacidades.

La calidad del servicio público, el manejo eficiente de la gestión, la honradez en el manejo de la cosa pública, la planificación y la inversión pública de las entidades del Estado, para su buen funcionamiento, no están condicionadas al requisito de la edad del funcionario público, sino que están condicionadas a la capacidad profesional, a la experiencia laboral y a la estructura ética del ciudadano, potencial servidor público. Establecer un criterio de edad injustificadamente o arbitrariamente, por considerar que la edad es un limitante a las capacidades para ejercer un cargo público, es un acto discriminatorio, pues determina una diferencia de trato injustificada que restringe el derecho a ejercer un cargo público a un importante porcentaje de la población ecuatoriana por el solo hecho de ser personas consideradas jurídica, biológica y sociológicamente como jóvenes o adultos jóvenes.

En tal sentido, esta Corte no encuentra que la limitación en razón de edad, contenida en la norma objeto de estudio, cumpla con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para no ser considerada discriminatoria. Del análisis del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social no se desprende que la medida adoptada por el legislador constituya un mecanismo necesario, razonable, objetivo y proporcional para medir la capacidad o los méritos que tiene una persona para ejercer un cargo público. Su capacidad y méritos para asumir un cargo público dependen únicamente de la experiencia y conocimientos que haya adquirido a lo largo de su vida y que serán demostrados a través de los correspondientes títulos o certificados. La edad de la persona, para este tipo de cargos, no necesariamente implica mayor conocimiento o experiencia; alguien con menos de 40 años puede tener la preparación académica adecuada y haber adquirido experiencia laboral suficiente para ejercer el cargo de miembro del directorio del IESS con probidad y responsabilidad.

Es más, si tomamos como base los demás requisitos contenidos en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, observaremos que aquellos tienen como fin, precisamente,

[11] **Art. 119.-** Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.
Art. 142.- La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.
Art. 149.- Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.

asegurar que la persona que ejerza dicho cargo cuente con las capacidades necesarias para cumplir adecuadamente con las actividades propias del puesto. Es así que los requisitos son: estar en goce de los derechos políticos; acreditar título profesional; haber ejercido con probidad notoria la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas; y, acreditar experiencia en el desempeño de ellas por un período no menor de diez (10) años. En consecuencia, independientemente de la edad de la persona que ostente este cargo, si cumple con los requisitos citados, estará cumpliendo con los criterios de meritocracia y probidad que exige la Constitución y la ley para el ejercicio de un cargo público. En este caso, la imposición de un mínimo de edad no refleja un criterio que abone o garantice su capacidad o méritos para ejercer como miembro del directorio del IESS; al contrario, únicamente impone una restricción injustificada para los menores de 40 años.

En tal virtud, el requisito de edad, contenido en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, no evidencia una diferenciación que tenga una justificación razonable, objetiva y proporcionada. No ha sido posible encontrar una explicación que demuestre la necesidad de imponer una limitación en función de la edad para el ejercicio del cargo, con lo cual se evidencia que dicha diferenciación constituye un acto discriminatorio y contrario a las disposiciones constitucionales, pues de forma arbitraria establece un requisito no previsto en la Constitución y que es contrario a expresas disposiciones que prohíben la discriminación por razones de edad que impidan a las personas ejercitar sus derechos constitucionales.

Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que la frase "ser mayor de cuarenta (40) años de edad", contenida en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, es inconstitucional por vulnerar el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 66 numeral 4, así como el principio que prohíbe toda discriminación por razones de edad, contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

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

Por lo tanto, aplicando las competencias de la Corte Constitucional, contenidas en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, es atribución de la Corte Constitucional "Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución".

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, en relación con la inconstitucionalidad de normas conexas, en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, dentro del caso N.º 0005-08-AN, manifestó:

> La inconstitucionalidad de normas conexas podría inscribirse entre las llamadas 'garantías liberales' que consisten en la invalidación o anulación de actos que violan derechos humanos. Su objeto es precautelar la efectiva vigencia de la supremacía constitucional y para su procedencia, se requiere que la Corte concluya, dentro de los casos sometidos a su conocimiento, que una o varias normas son contrarias a la Constitución.

Dentro del caso *sub examine*, si bien el universo de análisis dentro de la causa signada con el N.º 0006-14-IN, es la posible inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, esta Corte Constitucional, dentro de un control abstracto integral, además de la norma demandada ha logrado identificar la existencia de posibles incompatibilidades de normativa conexa contenida en los artículos 33 y 37 de la ley ibídem, así como en el artículo 9 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por tanto, procederá a realizar el análisis respecto a la constitucionalidad de esta normativa, para lo cual se plantea los siguientes problemas jurídicos:

Los artículos 33 y 37 de la Ley de Seguridad Social ¿vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, al establecer una limitación en función de la edad para ejercer el cargo de director general y director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, respectivamente?

Previo a realizar el análisis respectivo es menester citar lo que disponen las normas en referencia:

> Art. 33.- REQUISITOS, INHABILIDADES Y PROHIBICIONES.- **El Director General se someterá a los mismos requisitos, inhabilidades y prohibiciones señalados en el artículo 29 de esta Ley para los miembros del Consejo Directivo.** No podrá ejercer otro cargo o función, privada o pública, salvo la cátedra universitaria. Solo podrá otorgar poderes especiales dentro del límite de su competencia y, más allá de ella, deberá obtener previamente la autorización del Consejo Directivo.
>
> En caso de falta o ausencia temporal, impedimento o renuncia, el Director General será subrogado por el Subdirector General, quien será su colaborador inmediato en el cumplimiento de las funciones que señalará el Reglamento General de esta Ley.
>
> Art. 37.- DESIGNACION Y REQUISITOS.- El Director Provincial es funcionario de libre nombramiento, nombrado por el Director General para un período de cuatro (4) años. Deberá ser ciudadano en goce de los derechos políticos, **mayor de treinta (30) años de edad**, acreditará título profesional y ejercicio con probidad notoria de la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas, en los cinco (5) años anteriores a su nominación. No podrá ejercer otro cargo o función, privada o pública, excepto la docencia universitaria.

De las normas transcritas se evidencia la existencia de requisitos para desempeñar un determinado cargo público, en la especie, director general o director provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; al respecto y frente a la posible afectación al derecho constitucional a la igualdad, es menester, por parte de este organismo, realizar un test de igualdad para determinar en qué medida estos requisitos comportan un filtro regulativo o un filtro restrictivo a este derecho constitucional, así como a otras disposiciones de la Constitución de la República.

Respecto a la vulneración al principio de igualdad, cabe destacar y distinguir entre la igualdad formal y material consagrada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República –igualdad en el tratamiento hacia determinadas personas en situaciones paritarias o idénticas–, y por otro lado, la no discriminación.

> 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, portador 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.

En igual sentido, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el "Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación".

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia N.º 004-14-SCN-CC, en el caso N.º 0072-14-CN, manifestó:

> El principio de igualdad representa uno de los pilares de toda sociedad bien organizada y de todo Estado constitucional. Este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. A su vez, este deber se concreta en cuatro mandatos: 1. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas; 2. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; 3. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), y 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

En las normas objeto de análisis se debe contrastar el contenido de la normativa en relación con el requisito de la edad para desempeñar un cargo público por parte del director general y director provincial del IESS, en relación a otros funcionarios públicos, para establecer si existe vulneración al derecho a la igualdad.

Dentro del test de igualdad, las autoridades mencionadas no se encuentran inmersas dentro del primer parámetro del test, toda vez que de acuerdo a la función que desempeñan, estas autoridades no se encuentran en situaciones paritarias idénticas al resto de servidores públicos. En cuanto al segundo parámetro del test, mandato de trato totalmente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común, tampoco se verifica que los funcionarios se encuentran inmersos dentro de esta circunstancia, puesto que el director general, así como el director provincial, son funcionarios públicos, por lo tanto, existen puntos nodales con quienes desempeñan estas funciones públicas. En cuanto al tercer parámetro, mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), la Corte evidencia que los funcionarios que son objeto de análisis en esta sentencia se enmarcan dentro de esta categoría, toda vez que las dos categorías de autoridades tienen obligaciones y responsabilidades que se enmarcan dentro de aquellas de dirección, es decir, las similitudes respecto a la aplicación de normas constitucionales en relación con el ejercicio de sus funciones como servidores públicos son mayores que las diferencias que pudieren generarse en cuanto al desempeño de determinada actividad, ante lo cual, pese a existir una diferencia, se debe otorgar un trato igual o paritario. Finalmente, esta Corte observa dentro de las normas en examen que los directores general y provincial del IESS, así como se determinó con los miembros del Consejo Directivo, no se encasillan en el parámetro de un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud), puesto que conforme se dijo en líneas precedentes, las similitudes son mayores que las diferencias.

Una vez determinado el parámetro de análisis dentro del test de igualdad: "Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia)", esta Corte Constitucional establece que al existir mayores similitudes que diferencias entre los directores del IESS en relación a los servidores públicos, el trato que debe dárseles a estos funcionarios debe ser igualitario. Bajo esta premisa, corresponde analizar si los requisitos establecidos por la Ley de Seguridad Social comportan filtros restrictivos a normas consagradas en la Constitución de la República, o si en su defecto, estas medidas de trato diferente tienden a ser razonables sobre el razonamiento ya realizado en los problemas jurídicos precedentes.

Al respecto, la Constitución de la República, conforme se ha destacado, contiene una regla clara en el artículo 11 numeral 2, la cual contempla la prohibición de la discriminación, entre otras razones, por la edad. Al respecto, podemos evidenciar que las normas contenidas tanto en el artículo 33 como el 37 de la Ley de Seguridad Social establecen como requisito para el desempeño de los cargos de director general del IESS la edad de 40 años,

y para director provincial del IESS la edad de treinta años, circunstancia que genera una categoría sospechosa en contra de las personas que no tuvieren la edad antes descrita, toda vez que se las consideraría como no aptas para ejercer un determinado cargo público, generando un proceso de discriminación al impedírseles acceder a determinadas funciones dentro del servicio público.

Conforme se destacó en el primer problema jurídico en relación al artículo 29 de la Ley de Seguridad Social, el ejercicio de la administración pública constituye un servicio a la colectividad y comporta el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, conforme lo establece el artículo 227 de la Constitución. En aquel sentido, nuestro marco constitucional determina como factor determinante para el ejercicio de la función pública la meritocracia, mas no filtros restrictivos en relación a la edad para el desempeño, más aún considerando que dentro de los derechos de participación se establece que las ecuatorianas y ecuatorianos gozaran del derecho a:

> 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y **participación intergeneracional**. (Énfasis fuera del texto).

En ese orden de ideas se debe establecer si las medidas adoptadas (requisito de la edad para desempeñar estas funciones públicas) son proporcionales con el fin que persigue el desempeño de cargos dentro de la administración pública. En ese orden de ideas es necesario analizar la proporcionalidad de los requisitos establecidos en las normas en análisis.

Al respecto, podemos observar que el fin constitucionalmente válido se encuentra determinado por el derecho a desempeñar funciones o cargos públicos como derecho de participación de las y los ecuatorianos.

En cuanto a la idoneidad de la medida, se puede observar que los filtros normativos que establecen requisitos en cuanto a la edad no comportan una adecuación con el fin constitucionalmente válido, toda vez que a través del mismo se sacrifica en gran medida los derechos de participación de las personas, más considerando que se establece una limitación de entrada para poder acceder al ejercicio de estas funciones; si a esto agregamos la circunstancia de que dentro del desempeño de la administración pública se debe buscar la meritocracia, eficiencia y eficacia en el desempeño de cargos, se puede determinar que una limitación como la edad mínima de 40 o 30 años no constituye un elemento idóneo para lograr ese fin.

En cuanto a la necesidad, se debe verificar que las medidas adoptadas sean las menos perniciosas para la consecución del fin constitucional (derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional). En el caso en examen, las normas analizadas contienen medidas que resultan ser restrictivas a los derechos de participación ciudadana en cuanto al desempeño de cargos y funciones públicas en el IESS en base a méritos, en cuanto no permitiría el acceso a personas que meritocráticamente pudieran desempeñar el cargo por un requisito en cuanto a la edad; de igual forma, estas medidas atentarían la disposición constitucional respecto a la igualdad de oportunidades y la participación intergeneracional. En aquel sentido, esta Corte evidencia que los requisitos de edad expresados en las normas en análisis son desproporcionales.

Finalmente, con las consideraciones antes expuestas, se puede concluir que las normas examinadas en cuanto al establecimiento del requisito de la edad mínima de 40 y/o 30 años respectivamente para desempeñar los cargos de miembros de Consejo Directivo, director general o directores provinciales del IESS, contenido en la Ley de Seguridad Social, son desproporcionales por atentar a los derechos constitucionales de participación en el desempeño de funciones públicas en base a méritos y capacidades, vulnerar la igualdad de oportunidades al colocar en una categoría sospechosa a personas que se encuentran por debajo de esta edad mínima, así como al principio de participación intergeneracional; por tanto, las normas en cuanto al requisito de la edad resultan ser inconstitucionales, más aún considerando, conforme se destacó previamente, que la edad no constituye un factor para valorar capacidades laborales de las personas.

Por tanto, las regulaciones establecidas dentro de la Ley de Seguridad Social en cuanto a la edad para desempeñar el cargo de director general o director provincial del IESS resultan ser medidas desproporcionadas con el objetivo primigenio que persiguen las normas.

El artículo 9 numeral 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿vulnera el principio de igualdad establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República?

La Corte Constitucional ha considerado pertinente establecer un problema jurídico adicional que tiene relación con una disposición normativa contenida en la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 11 de mayo de 2009, en tanto el artículo 9 numeral 2 de dicho cuerpo normativo contiene una referencia a la determinación de un mínimo de edad para integrar el directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad social.

La disposición normativa referida determina lo siguiente:

> **Artículo 9 (Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social)** Requisitos para ser miembro del directorio del Banco.- Para su calificación, el candidato a director debe:

1. Ser ecuatoriano y estar en pleno goce de los derechos de participación política;

2. Ser mayor de treinta y cinco años de edad;

3. Tener título profesional de al menos tercer nivel, en finanzas, mercado de capitales, administración de empresas, economía, derecho o materias afines;

4. Acreditar una experiencia mínima de cinco (5) años en actividades relacionadas con dichas materias;

5. Acreditar probidad e idoneidad en el ejercicio de su profesión y en las funciones desempeñadas; y,

6. Además deberá cumplir con los requisitos establecidos en las normas de carácter general emitidas por la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos.

A la luz de los argumentos constitucionales expresados en líneas anteriores, respecto a los requisitos de edad mínima para integrar el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Corte Constitucional debe señalar que existen motivos suficientes para considerar que tales requisitos afectan de modo irrazonable e injustificado la disposición constitucional que garantiza los derechos de participación a través de desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, al igual que lo hacen aquellas disposiciones normativas que establecen tal requisito para los cargos de miembros del Consejo Directivo del IESS (artículo 29 de la Ley de Seguridad Social), del director general del IESS (artículo 33 de la Ley de Seguridad Social), y directores provinciales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (artículo 37).

De allí que si bien no se ha impugnado la constitucionalidad del artículo 9 numeral 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Corte Constitucional ha considerado pertinente aplicar el principio de configuración de la unidad normativa establecido en el artículo 76 numeral 9 literal **a** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala "Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados".

En el presente caso, debe considerarse que si bien la Ley de Seguridad Social es un cuerpo normativo distinto a la Ley del Banco Ecuatoriano de Seguridad Social, no es menos cierto que ambos cuerpos normativos tienen relación y vinculación directa con el derecho a la seguridad social y su correspondiente regulación. De allí que la Corte Constitucional observa que el numeral dos de dicha disposición normativa, establece como requisito el ser mayor de treinta y cinco años de edad, al respecto de lo cual debe tenerse en cuenta que, al igual que se señaló previamente, el artículo 61 de la Constitución de la República establece entre los derechos de participación, el derecho de la personas a "Desempeñar empleos y funciones públicas con base en mérito y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género igualdad, de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional".

Así, bajo el razonamiento de que los artículos 29, 33 y 37 de la Ley de Seguridad Social contienen filtros restrictivos injustificados que se contraponen e impiden el cumplimiento efectivo del principio de meritocracia establecido en el artículo 61 número 7 de la Constitución de la República y por el que las personas que no han cumplido la edad establecida respectivamente en dichas normas no pueden acceder a aquellos cargos respectivos, también se puede llegar a establecer que el filtro restrictivo establecido para los aspirantes a ser miembros del directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y que consta en el artículo 9 numeral 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, afecta el derecho constitucional a la igualdad.

Dicho en otras palabras, si la Corte Constitucional ha logrado establecer que ni los aspirantes a miembros del Consejo Directivo del IESS ni su director general ni sus directores provinciales deben tener filtros restrictivos en cuanto a un mínimo de edad en aplicación del principio de meritocracia y de la participación intergeneracional, debe aplicarse tal razonamiento a los aspirantes al Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad en favor de las personas que puedan acceder a dichos cargos y funciones públicas.

Por tal razón, la Corte Constitucional considera que la integración del directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por personas que no cumplan los treinta y cinco años de edad, no es un asunto que tenga como propósito afectar la gestión, la honradez y el manejo de la gestión de dicha institución financiera, en tanto su buen funcionamiento no se encuentra condicionado exclusivamente a parámetros de edad, siempre y cuando se logre acreditar mediante el sistema de meritocracia que un perfil resulta adecuado para integrar tal directorio.

De esta manera y con las consideraciones hasta aquí formuladas, la Corte Constitucional concluye que el filtro restrictivo establecido en el artículo 9 numeral 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, vulnera el derecho constitucional a la igualdad, establecido en el artículo 11 número 2 de la Constitución de la República, y que a través de la declaratoria de inconstitucionalidad conexa, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico, al igual de lo que se realizará con las partes específicas del artículo 29 (frase "ser mayor de cuarenta años") y del artículo 37 (frase "mayor de treinta años de edad").

Adicionalmente, la Corte Constitucional, considerando que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, conforme lo determina el artículo 424 de la Constitución, así como el artículo 425 del texto constitucional que determina a las normas constitucionales como jerárquicamente superiores, declara por conexidad la inconstitucionalidad en cuanto

al requisito de edad de los artículos 33, 37 de la Ley de Seguridad Social, así como el artículo 9 numeral 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.

2. Declarar, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, la inconstitucionalidad de la frase "ser mayor de cuarenta (40) años de edad", contenida en el primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social.

En consecuencia, el primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social quedará redactado de la siguiente forma: "Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere estar en goce de los derechos políticos, acreditar título profesional, y haber ejercido con probidad notoria la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas, y acreditar experiencia en el desempeño de ellas por un período no menor de diez (10) años".

3. Declarar, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, la inconstitucionalidad de norma conexa del artículo 37 de la Ley de Seguridad Social, de la frase "mayor de treinta (30) años de edad". En consecuencia, el artículo 37 de la Ley de Seguridad Social quedará redactado de la siguiente manera:

Art. 37.- DESIGNACION Y REQUISITOS.- El director provincial es funcionario de libre nombramiento, nombrado por el director general para un período de cuatro (4) años. Deberá ser ciudadano en goce de los derechos políticos; acreditará título profesional y ejercicio con probidad notoria de la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas, en los cinco (5) años anteriores a su nominación. No podrá ejercer otro cargo o función, privada o pública, excepto la docencia universitaria.

4. Declarar, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, la inconstitucionalidad de norma conexa del artículo 9 numeral 2 de la Ley de Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es decir, de la frase: "2. Ser mayor de treinta y cinco años de edad". En consecuencia, el artículo 9 numeral 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo. 9.- Requisitos para ser miembro del Directorio del Banco.- Para su calificación, el candidato a director debe:

1. Ser ecuatoriano y estar en pleno goce de los derechos de participación política;

2. Tener título profesional de al menos tercer nivel, en finanzas, mercado de capitales, administración de empresas, economía, derecho o materias afines;

3. Acreditar una experiencia mínima de cinco (5) años en actividades relacionadas con dichas materias;

4. Acreditar probidad e idoneidad en el ejercicio de su profesión y en las funciones desempeñadas; y,

5. Además deberá cumplir con los requisitos establecidos en las normas de carácter general emitidas por la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos.

5. En cuanto al contenido del artículo 33 de la Ley de Seguridad Social, la Corte Constitucional dispone que el mismo ha de entenderse conforme la parte resolutiva de esta sentencia.

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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 08 de abril del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0006-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría

Quito, D. M., 04 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 011-15-SIS-CC

CASO N.º 0017-14-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional fue propuesta el 15 de mayo de 2014, por el señor Mauricio Fernando Angulo Ayoví, en contra del Ministerio del Ambiente del Ecuador y de la Procuraduría General del Estado.

El 15 de mayo de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la presente causa tiene relación con el proceso signado con el número 0498-06-RA, el mismo que se encuentra resuelto.

De conformidad con el sorteo de casos efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 28 de mayo de 2014, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 10 de septiembre de 2014, avocó conocimiento y dispuso notificar con el contenido de la acción deducida a la ministra del Ambiente, a fin de que en el término de cinco días emita un informe debidamente motivado y argumentado de descargo.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que se ha incumplido la resolución dictada el 21 de noviembre de 2006, por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, y publicada en el Registro Oficial N.° 413 del 8 de diciembre de 2006, mediante la cual se revocó la resolución del juez de instancia constitucional.

La resolución dispuso lo siguiente:

> 1.- Revocar la resolución del Juez de instancia constitucional, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por Mauricio Fernando Angulo Ayoví.
>
> 2.- Suspender definitivamente la acción de personal No. 0140-GRH-MA de 29 de abril de 2005, disponiendo la restitución inmediata del accionante a sus funciones.
>
> 3.- Devolver el expediente al juez de origen, para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional.- **NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.**

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante, en lo principal, manifiesta lo siguiente:

La Corte Provincial de Justicia de Manabí, a través del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 4, con sede en Portoviejo, aceptó las excepciones de caducidad del derecho e improcedencia de la demanda, alegadas por la entidad demandada y por la Procuraduría General del Estado, y declaró sin lugar la demanda propuesta por el accionante en contra del Ministerio del Ambiente, en el juicio signado con el número 140-2008.

Por su parte, la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, mediante sentencia del 21 de noviembre de 2006, publicada en el Registro Oficial N.° 413 del 8 de diciembre de 2006, aceptó el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia dictada el 7 de junio de 2005 por el juez Noveno de lo Civil de Pichincha, mediante la cual se negaba la acción de amparo constitucional propuesta por el accionante.

Al habérsele concedido la acción de amparo antedicha, correspondía al juez Noveno de lo Civil de Pichincha observar las pretensiones de la demanda de amparo constitucional, y mandar a ejecutar la resolución del entonces Tribunal Constitucional.

El accionante señala expresamente que la revocatoria de la resolución del juez de instancia constitucional implicaba que se aceptaba las pretensiones constantes en su demanda, esto es, conseguir la declaratoria de nulidad del acto administrativo, además de que se le reintegrara a sus funciones, se le pagaran todas las remuneraciones que hubiere dejado de percibir, así como los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Sin embargo, manifiesta que sus derechos han sido reestablecidos parcialmente, por habérsele reincorporado a sus funciones, quedando pendiente el pago de las remuneraciones y beneficios que dejó de percibir.

Pretensión

Con estos antecedentes, el accionante solicita puntualmente lo siguiente:

> Que, ustedes señores Jueces/zas de la Corte Constitucional, una vez realizado vuestro análisis y al momento de emitir vuestra sentencia en la presente acción de Incumplimiento Constitucional de la Resolución Constitucional emitida por el ex Tribunal Constitucional-Tercera Sala No. 0498-2006-RA: Pretensión Concreta: Por no haberse ejecutado integral o adecuadamente la Resolución Constitucional en relación:
>
> 1. Dispongan, a la señora Ministra del Ambiente cumpla con la reparación integral contenida en la Resolución No. 0498-2006-RA, de 21 de noviembre de 2006, a favor del recurrente Dr. Mauricio Fernando Angulo Ayovi [sic], que se encuentra cumplida parcialmente con la restitución realizada mediante acción de personal No. 00050 GRH-MA, de 31 de enero de 2007, faltando el pago de las Remuneraciones Mensuales Unificadas y demás beneficios que deje [sic] de percibir durante la cesación de funciones hasta la restitución efectuada (29 de abril 2005 a 31 de enero 2007).

2. Disponer a la señora Ministra del Ambiente (demandada) proceda a dar cumplimiento en un plazo razonable en forma irrestricta y sin más evasivas o dilatorias lo que fue materia de la Resolución Constitucional del Tribunal Constitucional-Tercera Sala, Resolución Publicada en el Registro Oficial No. 413, de viernes 8 de diciembre de 2006.

Contestación de la demanda

Argumentos de la parte accionada

Ministerio del Ambiente del Ecuador

A foja 58 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Raúl Guaña Pilataxi, coordinador general jurídico del Ministerio del Ambiente, señalando únicamente dirección electrónica para efecto de cualquier notificación dentro del proceso.

Audiencia Pública

El 02 de octubre de 2014, se llevó a cabo la audiencia pública con la comparecencia del accionante, señor Mauricio Angulo Ayoví, y del representante del Ministerio del Ambiente del Ecuador, señor Édgar Jibaja García.

En su intervención, el accionante señaló:

> (…) Esta acción de incumplimiento interpuesta contra la señora Ministra del Ambiente y el señor Procurador General del Estado, es por el incumplimiento a la resolución constitucional 498-RA del 21 de noviembre del 2006, emitida por la Tercera Sala del Ex Tribunal Constitucional a esa fecha (…)
>
> Esta resolución, señor Juez, clara, concisa, ¿qué determinaba?, que el señor Juez que tenía que mandar a cumplir debía haber ido a las pretensiones de la demanda. No lo hizo, no lo hizo, dejándome prácticamente en este largo proceso de pedir que se repare, que se haga la reparación integral de mis derechos, porque así fue solicitado por un sinnúmero de ocasiones a la Ministra, contestándoseme que como no había ordenado el Tribunal Constitucional pago, no existía aquello (…)
>
> En el presente caso que nos tiene convocados, sencillamente es porque con el reintegro a las funciones (…) demuestra que con ese acto administrativo se cumplió parcialmente la resolución emitida por el Tribunal Constitucional, Tercera Sala, ya que el contenido de las pretensiones de la demanda son que se me restituya a mi función de Jefe de Distrito, Director Técnico de Área, con Sede en Esmeraldas, se paguen todas las remuneraciones que yo hubiera dejado de percibir desde la fecha que se hizo efectiva mi cesación, se paguen los aportes al IESS con las respectivas multas e intereses y en general, se me devuelvan y reconozcan todos los derechos que hubiere perdido en ese lapso (…)
>
> (…) la reparación integral es una forma de hacer justiciables y garantizar los derechos contenidos en la Constitución, por lo que la obligación estatal no se limita a remediar el daño inmediato, al contrario, debe reparar el daño íntegro, incluso aquellos que no forman parte de la pretensión del accionante (…).

Por su parte, el señor Jibaja García, representante del Ministerio del Ambiente, manifestó:

> (…) En este caso, y refiriéndonos a la sentencia, se ha constar de manera expresa la obligación que debía cumplirse por parte de esta cartera de Estado, y como bien lo ha manifestado el abogado, el legitimado activo, la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional se refiere a tres aspectos importantes, los cuales han sido debidamente cumplidos por el Ministerio del Ambiente. Por otro lado, al exigirse un pago de una reparación integral, la sentencia es clara en ese sentido y no determina que se deba efectuar dicho pago, por cuanto esos pagos que exige en la presente acción de incumplimiento, debieron solicitarse en la vía contenciosa [sic] administrativa, por cuanto debe ser subsanado por el Estado ecuatoriano a partir de conformidad con lo que establece el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por lo tanto, consideramos que la vía constitucional no es la expedita para exigir el pago de remuneraciones que debió solicitar a través de una aclaración en su debido momento al Tribunal, para que así se pronuncie al respecto, por cuanto el Juez a quo no puede reformar una sentencia ya ejecutoriada. Por las consideraciones expuestas, solicito se sirvan rechazar la presente acción, por cuanto se ha cumplido de manera integral lo que ha dispuesto el Tribunal Constitucional (…).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

> El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución de la República, que determina que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, de manera individual o colectiva, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

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

Un Estado constitucional se caracteriza por contar con mecanismos claros de protección y garantía de derechos; ello implica también, necesariamente, contar con mecanismos para garantizar el cumplimiento y respeto de las decisiones adoptadas en materia constitucional.

Con este fin, la Constitución de la República, en su artículo 436 numeral 9, determina que la Corte Constitucional es competente para verificar el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales y, por consiguiente, tiene la potestad de conocer y sancionar los casos de incumplimiento de dichas sentencias o dictámenes.

Así, la acción constitucional de incumplimiento cumple una doble función: por un lado, garantiza el acceso a un recurso efectivo para la protección de derechos constitucionales, a través de la ejecución de la sentencia o dictamen y, por otro lado, da primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución.

La acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales es un derecho que garantiza el acceso de las personas a una protección judicial real y efectiva, por la que logren la prevalencia de sus derechos, evitando que se genere un estado de indefensión en caso de que hubieren sido afectados. La atribución de resolver estas acciones corresponde a la Corte Constitucional.

El constituyente ecuatoriano ha incorporado esta garantía con el fin de dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales. De este modo, los procesos judiciales solo terminarán con la ejecución íntegra de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado.

En otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino que culminan cuando se haya cumplido con todos los actos que se hubiere dispuesto en ella y se hubiere llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea cuya vigilancia corresponde a esta Corte.

Determinación y resolución del problema jurídico

Para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario resolver el siguiente problema jurídico:

1. **El Ministerio del Ambiente del Ecuador ¿ha dado efectivo cumplimiento a la resolución emitida con fecha 21 de noviembre de 2006, por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional?**

La resolución dictada por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional el 21 de noviembre de 2006, que el accionante considera incumplida, en su parte resolutiva revoca la resolución del juez de instancia constitucional, y concede la acción de amparo constitucional propuesta por el señor Mauricio Fernando Angulo Ayoví. En consecuencia, suspende expresamente y de manera definitiva los efectos de la acción de personal N.º 0140-GRH-MA del 29 de abril de 2005, dispone la restitución inmediata del accionante a sus funciones y ordena la devolución del expediente al juez de origen, para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional[1].

Una vez analizado el expediente constitucional, la Corte ha encontrado que en virtud de lo ordenado en la resolución antedicha, el Ministerio del Ambiente, mediante acción de personal signada con el número 50-GRH-MA, emitida con fecha 31 de enero de 2007, y cuya copia consta a fojas 05 del expediente constitucional, restituyó a sus funciones al señor Mauricio Fernando Angulo Ayoví, esto es, al puesto de director técnico de Área del Distrito Regional Esmeraldas. Por tanto, a partir de la documentación que consta en el expediente constitucional, y a partir de lo expuesto por ambas partes en la audiencia pública llevada a cabo, se ha verificado que el Ministerio del Ambiente dio estricto cumplimiento a lo ordenado por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional.

En cuanto a la alegación del accionante de no haber recibido el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde la fecha en que se hizo efectiva su cesación, con las respectivas multas e intereses, esta Corte ha realizado un análisis integral de la resolución, y ha verificado que ni en su parte argumentativa ni en su parte resolutiva, hay referencia al otorgamiento de dicho pago. De hecho, en la parte resolutiva de la resolución, el ex Tribunal Constitucional expresamente suspendió la acción de personal por la que se destituyó al señor Angulo Ayoví, y ordenó únicamente su inmediata reincorporación al Ministerio del Ambiente, sin disponer ningún pago.

La resolución fue específica en cuanto a la reparación que correspondía, por lo que ordenó puntualmente restituir al accionante a sus funciones, hecho que el Ministerio del Ambiente cumplió, como se mencionó, a través de la acción de personal 50-GRH-MA del 31 de enero de 2007.

En este sentido, hay que recordar que por la propia naturaleza de esta acción, a la Corte le corresponde únicamente verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución cuyo incumplimiento se alega, tarea que se ha realizado, y de la que se desprende que, en cuanto a lo ordenado por el ex Tribunal Constitucional, el Ministerio del Ambiente no tiene obligaciones pendientes, pues cumplió con la restitución del accionante a sus funciones.

No se puede asumir que el Tribunal, al aceptar la acción de amparo constitucional propuesta, aceptó tácitamente el pago de las remuneraciones que el señor Angulo Ayoví dejó de percibir.

La decisión del Tribunal es expresa y determina específicamente la reparación que en el caso procede, y al no haberse pronunciado respecto al pago de remuneraciones y beneficios no percibidos, aquello no puede considerarse como una obligación que emane de la resolución, por lo que esta Corte tampoco debe pronunciarse al respecto, puesto que no puede revisar ni modificar lo dispuesto como medida reparatoria por el ex Tribunal Constitucional.

En todo caso, si el accionante estimaba que procedía un pago y que el mismo no fue determinado en sentencia, contaba con los recursos legales suficientes para pedir la ampliación o aclaración de la resolución.

[1] "Art. 55.- Corresponde ordenar el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo al juez de instancia ante quien se interpuso el recurso.
Art. 58.- Las resoluciones que se dicten en la tramitación de un recurso de amparo serán de cumplimiento inmediato por parte del funcionario o autoridad pública a quien la resolución vaya dirigida; caso contrario el funcionario o autoridad que incumpla la resolución, indemnizará los perjuicios que el incumplimiento cause al recurrente."

Por ello, una vez analizado el expediente constitucional, esta Corte estima que el Ministerio del Ambiente del Ecuador cumplió íntegramente con la resolución emitida por el ex Tribunal Constitucional, pues, una vez suspendida la acción de personal, la entidad reincorporó al accionante a sus funciones.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el cumplimiento de la resolución dictada el 21 de noviembre de 2006 por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional.

2. Negar la acción de incumplimiento presentada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera y dos votos salvados de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 04 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0017-14-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N° 0017-14-IS

VOTO SALVADO: Dra. Wendy Molina Andrade y Ab. Alfredo Ruiz Guzmán, Mg.

En vista de la decisión de mayoría adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 4 de marzo de 2015, en relación con la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales presentada por el ciudadano Mauricio Angulo Ayoví, signada con el número 0017-14-IS; en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 27 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional; y, con respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, dejamos constancia de nuestra opinión respecto de la decisión adoptada.

I. ANTECEDENTES

1.1 Resumen de la admisibilidad

El señor Mauricio Fernando Angulo Ayoví presentó acción de incumplimiento de la resolución Nº 0498-2006-RA de 21 de noviembre de 2006, dictada por la Tercera Sala del entonces Tribunal Constitucional del Ecuador.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que la causa N.° 0017-14-IS tiene relación con el proceso N.° 0498-06-RA que se encuentra resuelto.

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

Mediante providencia de 10 de septiembre de 2014, el juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, en calidad de juez sustanciador en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 28 de mayo de 2014, avocó conocimiento de la causa N.° 0017-14-IS.

1.2 Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

Resolución N.° 0498-2006-RA de 21 de noviembre de 2006, de la Tercera Sala del entonces Tribunal Constitucional del Ecuador, dentro de la acción de amparo presentada por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví, del Ministerio del Ambiente.

> NOVENO.- Que, por lo mismo el acto administrativo impugnado es ilegítimo, por arbitrario y falta de debida motivación, con mayor razón si se fundamenta en la aplicación del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 012 de 22 de abril de 2005, pues conforme a la norma constitucional citada precedentemente –artículo 119- la Ministra no puede alegar la expedición de un decreto ejecutivo y menos el pronunciamiento del Procurador que no es vinculante al asunto y que, sin mayor esfuerzo, viola la jerarquía constitucional, siendo apartados del ordenamiento jurídico e indebidamente motivados los fundamentos del juez de instancia constitucional para rechazar la acción de amparo constitucional. DECIMO.-

Que, lo anteriormente expresado es ratificación del pronunciamiento del Pleno del Tribunal Constitucional en el caso signado con el No. 0292-2005-RA, advirtiendo, además, que la "denominación del cargo", solo obedece- como consta del nombramiento- a la circunstancia de ajustar tal "denominación" a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre; Con los antecedentes expuestos, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones RESUELVE 1.- Revocar la resolución del Juez de instancia constitucional, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por Mauricio Fernando Angulo Ayovi. 2.- Suspender definitivamente la acción de personal No. 0140-GRH-MA de 29 de abril de 2005, disponiendo la restitución inmediata del accionante a sus funciones. 3.- Devolver el expediente al juez de origen, para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional.- NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

1.3 De la demanda y sus argumentos

Señala el accionante que la resolución incumplida es la emitida por la Tercera Sala del entonces Tribunal Constitucional del Ecuador publicada en el Registro Oficial N.° 413 de 8 de diciembre de 2006.

Indica que la resolución incumplida contiene disposiciones expresas sobre la manera en la que debe ser cumplida por el Ministerio del Ambiente de conformidad con lo establecido en los artículos 55 y 59 de la entonces vigente Ley Orgánica de Control Constitucional.

Considera el accionante que en razón de habérsele concedido el amparo constitucional presentado por parte del entonces Tribunal Constitucional, todas sus pretensiones fueron debidamente concedidas.

A su vez indica que en virtud que se declaró la vulneración de sus derechos constitucionales, éstos deben ser reparados de manera integral mediante la restitución al puesto que venía desempeñando así como también el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que duró la cesación de funciones.

Finalmente, solicita que se disponga al Ministerio del Ambiente el cumplimiento de la totalidad de la reparación integral contenida en la decisión objeto de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, por cuanto la resolución se encuentra cumplida parcialmente en tanto ha tenido lugar la restitución a su puesto de trabajo más no el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo de duración de la cesación de funciones.

1.4 De la contestación y sus argumentos

A foja 58 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el abogado Raúl Guaña Pilataxi, en calidad de coordinador general jurídico y delegado de la Ministra del Ambiente señalando casillero constitucional para los fines pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y COMPETENCIA

2.1. Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad a lo previsto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

2.2. Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

El cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, encuentra una doble función, la protección de los derechos constitucionales y garantizar la supremacía constitucional así como también la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En este contexto, este Organismo en anteriores ocasiones ha delimitado los alcances de la presente acción, en los siguientes términos:

> La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual la Corte Constitucional, en caso de demostrarse el incumplimiento total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley, hasta que la reparación del derecho sea satisfecha, y las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado[1].

2.4. Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

> **¿La resolución N.° 0498-2006-RA de 21 de noviembre de 2006, de la Tercera Sala del entonces Tribunal Constitucional del Ecuador dentro de la acción de amparo constitucional presentada por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví en contra del Ministerio del Ambiente ha sido cumplida?**

La Corte Constitucional del Ecuador, en su rol de máximo intérprete de la Constitución de la República y de garante de la vigencia de los derechos reconocidos en aquella y en los instrumentos internacionales de derechos, conforme las prescripciones normativas contenidas en los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Carta Magna; estima oportuno referirse

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 004-14-SIS-CC dentro del caso N.° 0004-12-IS.

inicialmente al contenido de la demanda de amparo presentada por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví en contra del Ministerio del Ambiente, a fin de contar con mayores elementos de juicio para la resolución del problema jurídico planteado.

En este sentido, a foja 32 del expediente constitucional figura la demanda de amparo referida en el párrafo precedente, de cuyo contenido se desprende principalmente lo siguiente:

> Por lo dicho, acudo y presento esta acción de amparo en contra de la ministra del Ambiente, abogada Ana Albán Mora, para que usted se sirva disponer la suspensión definitiva de la acción de personal # 0140-GRH-MA, cuyo detalle lo hice antes, sin perjuicio de que disponga suspensión provisional al calificar esta demanda, dada la claridad de mis argumentos. Como consecuencia de esa suspensión definitiva, se servirá, además, ordenar que se me restituya a mi función de jefe de distrito – director técnico de área con sede en Esmeraldas, se me paguen todas las remuneraciones que yo hubiera dejado de percibir desde la fecha que se hizo efectiva mi cesación, se me paguen los aportes al IESS con las respectivas multas e intereses, y, en general, se me devuelvan y reconozcan todos los derechos que hubiere perdido en ese lapso.

El ex Tribunal Constitucional del Ecuador en virtud del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de 17 de junio de 2005, del juez noveno de lo Civil de Pichincha que resolvió rechazar la acción de amparo constitucional, resolvió:

1. Revocar la resolución del Juez de instancia constitucional, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por Mauricio Fernando Angulo Ayoví.

2. Suspender definitivamente la acción de personal No. 0140-GRH-MA de 29 de abril de 2005, disponiendo la restitución inmediata del accionante a sus funciones.

3. Devolver el expediente al juez de origen, para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Al respecto, este Organismo constata que la resolución objeto de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se encuentra compuesta principalmente por tres medidas de reparación dispuestas por el ex Tribunal Constitucional ante la vulneración de derechos del ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví, disposiciones que serán objeto de estudio en atención a la documentación constante en el expediente constitucional.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional en el **numeral primero** de su resolución dispuso dejar sin efecto la resolución subida en grado y conceder la acción de amparo constitucional presentada por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví.

En este sentido, este Organismo estima oportuno hacer referencia a lo manifestado por el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia N.° 024-14-SIS-CC dictada dentro del caso N.° 0023-12-IS, por cuanto estableció que "La reparación integral tiene un mínimo intocable (esfera de lo no decidible) y es el derecho de la persona afectada a recibir su reparación material o económica sin dilaciones o trabas procesales…"

En este orden de ideas, esta Corte Constitucional ratifica el criterio expresado por la Corte Constitucional para el período de transición en su sentencia N.° 0012-09-SIS-CC dictada dentro del caso N.° 0007-09-IS, en tanto señaló:

> … que la reparación integral es una forma de hacer justiciables y garantizar los derechos contenidos en la Constitución; su incumplimiento da paso a que las garantías secundarias actúen para que sus disposiciones sean observadas, por lo que la obligación Estatal no se limita remediar el daño inmediato; al contrario, debe reparar el daño íntegro, incluso aquellos que no forman parte de la pretensión del accionante, pero que se deslindan a partir de la violación del derecho fundamental.

A su vez, reafirma lo manifestado por la Corte Constitucional para el periodo de transición en su fallo N.° 004-09-SIS-CC en la causa N.° 0036-09-IS: "En este sentido, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, en su Resolución N° 0468-04-RA del 4 de enero del 2005, al revocar la resolución subida en grado acepta la demanda del accionante, lo cual implica que acepta las peticiones constantes en la demanda…"

Al respecto, a criterio de esta Corte resulta claro que para efectos que tenga lugar una real y efectiva reparación integral de los derechos que han sido declarados como vulnerados, se constituye en una obligación constitucional que la resolución jurisdiccional correspondiente sea ejecutada en su integralidad por parte de la institución obligada, para lo cual la misma deberá ser entendida no sólo en virtud de lo constante en su parte resolutiva sino que necesariamente en su texto integral.

En este contexto, este Organismo estima oportuno señalar que entre otras finalidades que persiguen las medidas de reparación integral se encuentra aquella referida a reestablecer la situación de la víctima al momento anterior a la vulneración de los derechos.

Ahora bien, esta Corte en atención a lo expuesto en párrafos precedentes considera que al haber el ex Tribunal Constitucional concedido la acción de amparo constitucional presentada por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví en contra del Ministerio del Ambiente, todas las pretensiones formuladas en la demanda de amparo fueron aceptadas[2].

[2] En este contexto, este Organismo estima necesario retomar lo manifestado en párrafos precedentes respecto al contenido de la demanda de amparo constitucional. Al respecto se desprende principalmente las siguientes pretensiones: suspensión definitiva de la acción de personal N° 0140-GRH-MA; restitución a sus funciones y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

En este sentido, en lo que respecta al pago de remuneraciones dejadas de percibir por parte del ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví, como consecuencia de la cesación de sus funciones mediante acción de personal N.° 0140-GRH-MA de 29 de abril de 2005, este Organismo de la revisión integral del expediente constitucional no observa que ha tenido lugar el cumplimiento de dicha obligación, no obstante que conforme lo manifestado en párrafos precedentes al haber el ex tribunal concedido la acción de amparo su pretensión relacionada con el pago de remuneraciones dejadas de percibir fue aceptada.

En lo referente a las pretensiones relacionadas con la suspensión definitiva de la acción de personal N.° 0140-GRH-MA así como también con la restitución a las funciones que venía desempeñando el accionante, este Organismo procederá a analizarlas en el contexto del numeral segundo de la resolución dictada por el ex Tribunal Constitucional, toda vez que en el referido numeral se encuentran contempladas.

En este orden, la autoridad jurisdiccional en el **numeral segundo** de la resolución N.° 0498-2006-RA de 21 de noviembre de 2006, resolvió suspender definitivamente la acción de personal N.° 0140-GRH-MA de 29 de abril de 2005 y dispuso la restitución inmediata del accionante a sus funciones. Al respecto, este Organismo observa a la luz del contenido de la documentación constante en el expediente constitucional lo siguiente:

Que a foja 70 del expediente constitucional consta la acción de personal N° 00050-GRH-MA de 31 de enero de 2007, por el puesto de Director Técnico de Área en Esmeraldas a favor del ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví.

Del contenido de la acción de personal referida, se desprende entre otros aspectos que la misma tuvo lugar "DE CONFORMIDAD A LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA TERCERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (…) Y DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN LA PROVIDENCIA DE 23 DE ENERO DE 2007 DEL JUEZ NOVENO DE LO CIVIL DE PICHINCHA…"

En este sentido, este Organismo observa que la pretensión y disposición contenida en el numeral segundo de la resolución objeto de estudio -suspensión de la acción de personal mediante la cual se cesó en funciones al accionante y restitución a su puesto de trabajo-, fueron cumplidas por parte del Ministerio del Ambiente, en tanto conforme lo expuesto en párrafos precedentes fue emitida la nueva acción de personal por medio de la cual se restituyó al accionante a su puesto de trabajo.

En este orden, y en lo que respecta al **numeral tercero** de la resolución sujeta a análisis, a foja seis del expediente constitucional consta la providencia de 23 de enero de 2007, del juzgado noveno de lo civil de Pichincha por medio de la cual la autoridad jurisdiccional señaló "… Conforme lo resuelto por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, de fecha 21 de noviembre del 2006, y, al tenor de los mandatos contenidos en los Arts. 55 y 58 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, la señora Ministra del Ambiente, cumpla inmediatamente con lo dispuesto en dicha resolución…".

Al respecto este Organismo en observancia a lo establecido en el numeral tercero de la resolución del ex Tribunal Constitucional observa que la autoridad jurisdiccional de instancia dio cumplimiento al mismo.

Este Organismo en atención a lo manifestado en párrafos precedentes concluye que la resolución N.° 0498-2006-RA ha sido cumplida parcialmente toda vez que la entidad obligada –Ministerio del Ambiente- no ha procedido a cancelar los valores correspondientes a las remuneraciones dejadas de percibir por el ciudadano Mauricio Angulo Ayoví en virtud de la acción de personal N.° 0140-GRH-MA de 29 de abril de 2005, que lo cesó en sus funciones; no obstante de haber determinado que el accionante fue reintegrado a su puesto de trabajo en virtud de la emisión de una nueva acción de personal y que la autoridad jurisdiccional de instancia dio cumplimiento al mandato contenido en el numeral 3 de la resolución del ex Tribunal Constitucional sujeta a estudio.

En este sentido, el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia N.° 014-14-SIS-CC dictada dentro del caso N.° 0071-10-IS señaló que el incumplimiento total o parcial de las medidas de reparación integral dispuestas por la autoridad jurisdiccional conllevan a que la vulneración de derechos persista, impidiendo de esta manera que tenga lugar la *restitutio in integrum*.

Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia N.° 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1773-11-EP se refirió a la *restitutio in integrum* como una medida de reparación integral que comprende la restitución del derecho que le fue vulnerado a una persona, pretendiendo de esta manera que la víctima de la vulneración sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración.

En este orden de ideas, el Pleno del Organismo en su sentencia N.° 0014-13-SAN-CC dictada dentro del caso N.° 0015-10-AN determinó que la reparación integral en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se configura no sólo como un derecho, cuyo titular es la persona afectada por la vulneración de derechos sino también como un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos y es transversal al ejercicio de derechos.

De lo manifestado se colige que la reparación integral pretende que el Estado otorgue el resarcimiento del daño causado por medio de la adopción de medidas pertinentes y coherentes con la naturaleza de la vulneración de derechos acaecida. Para tal efecto, las autoridades jurisdiccionales deberán de una manera activa emplear todos los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico así como también la parte obligada deberá dar cumplimiento irrestricto y sin más dilaciones a lo dispuesto por la autoridad.

Finalmente, esta Corte considera pertinente indicar que los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la decisión jurisdiccional correspondiente, con la finalidad de garantizar la real y efectiva vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, entre otros derechos.

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 el incumplimiento parcial de la resolución N.° 0498-2006-RA de 21 de noviembre de 2006, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro de la acción de amparo constitucional presentada por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví en contra del Ministerio del Ambiente.

2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales presentada.

3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente.

   a. Disponer que en el término de 30 días, a partir de la notificación de la presente sentencia, el Ministerio del Ambiente cumpla con el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el ciudadano Mauricio Fernando Angulo Ayoví desde el momento en que fue cesado en sus funciones hasta el momento en que tuvo lugar su reintegro.

   b. Disponer que, con el objeto de hacer efectiva la resolución incumplida parcialmente, se notifique al juez noveno de lo civil de Pichincha para el cumplimiento de lo ordenado, quien a su vez, deberá notificar con el presente fallo constitucional al Ministerio del Ambiente e informar a esta Corte en el término de 45 días lo actuado.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dra. Wendy Molina Andrade, JUEZA CONSTITUCIONAL.

f.) Ab. Alfredo Ruiz Guzmán,Mg., JUEZ CONSTITUCIONAL.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 18 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 015-15-SIS-CC

CASO N.° 0067-12-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta el 19 de noviembre de 2012 por el teniente coronel John Douglas Romero Vásquez, quien comparece fundamentado en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y propone acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contra del general inspector Rodrigo Suárez Salgado, en su calidad de comandante general de la Policía Nacional y el coronel de policía de E.M. Julio Narváez Fuel, director financiero de la Policía Nacional.

Con certificación de 19 de noviembre de 2012, el doctor Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, indica que en referencia a la causa N.° 0067-12-IS, esta tiene relación con el caso N.° 1341-10-EP, el mismo que se encuentra resuelto.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del día jueves 03 de enero de 2013, 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 la sustanciación del caso signado con el N.° 0067-12-IS, para que actúe como juez ponente.

Mediante memorando N.° 018-CCE-SG-SUS-2013, de 08 de enero de 2013, el doctor Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso Nº 0067-12-IS al juez ponente.

Con providencia de 21 de mayo de 2013, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avoca conocimiento de la causa, determina su competencia para conocer la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, solicita informes al juez tercero de garantías penales de Pichincha, al comandante general de la Policía Nacional y al director financiero de la Policía Nacional, y convoca a las partes a la audiencia pública a fin de que expongan sus alegaciones.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que se ha incumplido la sentencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, N.° 026-11-SEP-CC de 21 de septiembre de 2011, mediante la cual se falló lo siguiente:

> 1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75; a la motivación, reconocido

en el literal l numeral 7 del artículo 76; al derecho a una vida digna, garantizado en el numeral 2 del artículo 66; al honor y al buen nombre, previsto en el numeral 18 del artículo 66; a la libertad del trabajo, reconocido en el numeral 15 del artículo 66, y consecuentemente, a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección propuesta por el accionante y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia pronunciada el 29 de julio del 2010 por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

3. Disponer que el Consejo de Generales de la Policía Nacional deje sin efecto el contenido de las resoluciones N.° 2008-817-CsG-PN y 2008-1157-CsG-PN y, por lo tanto, confiera la condecoración 'Policía Nacional' de 'Primera Categoría' con todos los efectos que esta acción conlleva, a favor del actor de la presente acción, como también que se reconozcan todos los derechos que le corresponden.

4. Ordenar que el Consejo de Generales de la Policía Nacional informe a esta Corte Constitucional, dentro del plazo de 8 días, sobre el cumplimiento de esta sentencia.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante, en lo principal, manifiesta lo siguiente:

Que la Corte Constitucional, en sentencia N.° 026-11-SEP-CC de 21 de septiembre de 2011, emitida dentro del caso N.° 1341-10-EP, dispuso se le confiera la Condecoración Policía Nacional de Primera Categoría con todos los efectos que ella conlleva, como también se reconozcan todos los derechos que le corresponden.

Señala que pese a los reiterados pedidos realizados tanto al Consejo de Generales de la Policía Nacional como a la Dirección Financiera de la Policía Nacional para que se dé cumplimiento de la sentencia, se ha negado el pago argumentando que en dicha sentencia no existe una orden legítima y clara sobre la determinación pormenorizada de los montos a pagar al oficial superior.

Sostiene además que según el numeral 4 de la sentencia referida, el Consejo de Generales de la Policía Nacional debía informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la sentencia dentro de un plazo de 8 días, disposición que no se ha dado cumplimiento.

Que pese a presentar otros recursos y requerimientos ante instancias de la jurisdicción ordinaria, no se ha efectivizado el reconocimiento de los derechos que se han vulnerado y que la sentencia obliga a su cumplimiento.

Pretensión

Con estos antecedentes, el legitimado activo solicita que la Corte Constitucional:

Con lo expuesto señores Jueces, he demostrado el incumplimiento por parte de la Policía Nacional a la sentencia No. 026-11-SEP-CC de fecha 21 de septiembre del 2011, por tal motivo **Solicito** SE ADMITA LA DEMANDA, TODA VEZ QUE ME PROVOCÓ UN PERJUICIO GRAVE E INMINENTE; y mediante sentencia se ordene al señor Comandante General de la Policía Nacional y al señor Director Nacional Financiero den estricto cumplimiento a la sentencia N.° 026-11-SEP-CC en el caso N.° 1341-10-EP de fecha 21 de septiembre de 2011 y **ME RECONOZCAN TODOS LOS DERECHOS QUE ME CORRESPONDEN**; esto es, la cancelación de **CUATRO SUELDOS** que tengo por derecho por la Condecoración 'Policía Nacional' de 'Primera Categoría', pese a que acudí al Tribunal Contencioso Administrativo, mecanismo judicial que no se logró cumplir con la sentencia dictadas por ustedes; para el efecto **Solicito** que se cumpla con el Art. 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (énfasis añadido)

Contestación a la demanda

Argumentos presentados de la parte accionada

Policía Nacional del Ecuador

El coronel César Oleas Baquero, en su calidad de director financiero de la Policía Nacional, mediante oficio N.° 2013/1032/DNF/PN de 29 de mayo de 2013, expone lo siguiente:

Que en la orden general N.° 233 de 29 de noviembre de 2011 se resolvió acatar la sentencia N.° 026-11-SEP-CC a favor del teniente coronel John Douglas Romero Vásquez y se le confirió la Condecoración Policía Nacional de Primera Categoría con todos los efectos que esta conlleva, así como también el reconocimiento de todos los derechos que le corresponden.

Que según consta en el acuerdo ministerial N.° 00000620 de 12 de diciembre de 2011, suscrito por el viceministro de seguridad interna del Ministerio del Interior, se otorgó la condecoración indicada en acatamiento de la sentencia N.° 026-11-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional.

Que según oficio N.° 2012/204/AJ/DNF/PN de 23 de abril del 2012, suscrito por el asesor jurídico de la Dirección Nacional Financiera de la Policía Nacional, emitió el criterio jurídico en el sentido de que*: "*en lo referente a la competencia en el aspecto económico, para que la Dirección Nacional Financiera de la Institución Policial, proceda a ejecutar cualquier tipo de pago, debe contar con orden legitima, clara y precisa en este caso de la autoridad judicial, en la que establezca de manera pormenorizada el monto a cancelar al mencionado Oficial Superior*"*, el mismo que es puesto en conocimiento del Presidente del Consejo de Generales de la Policía Nacional a través del Oficio N.º 2012-02404-DNF-PN de 24 de abril del 2012.

Que en reiteradas oportunidades se dio a conocer al accionante y su defensor del informe jurídico constante en el oficio N.° 2012/204/AJ/DNF/PN de 23 de abril de 2012, en los cuales ratifica su criterio jurídico.

Juez tercero de garantías penales de Pichincha

El juez tercero de garantías penales de Pichincha, pese a encontrarse legal y debidamente notificado, no ha presentado el respectivo informe que mediante auto de fecha 21 de mayo del 2013 la Corte Constitucional requirió al mencionado funcionario judicial.

Audiencia pública

El 03 de junio de 2013, a las 11h00, se llevó a cabo la audiencia pública dentro de la causa, a la que comparecieron el teniente coronel de policía John Douglas Romero Vásquez por intermedio de su abogado defensor, doctor Eugenio Salazar, y la Policía Nacional del Ecuador por intermedio de su abogado defensor, doctor Christian Efraín Yunda Almache.

El abogado defensor del accionante indicó que hasta la presente fecha la Policía Nacional no ha dado cumplimiento en su totalidad a la sentencia N.° 026-11-SEP-CC de 21 de septiembre de 2011, ni tampoco han informado a esta Corte Constitucional dentro del plazo de 8 días sobre la ejecución de la sentencia.

Declaró además que solicitó al Consejo de Generales de la Policía Nacional la petición de cancelación de los valores económicos de las cuatro remuneraciones básicas, pero que no ha sido efectivizada su reclamación. Señaló además que se ha presentado ante varias autoridades el pedido de ejecución de la sentencia y estas se han declarado incompetentes para ejecutar la cancelación de los valores económicos producto de la condecoración que se ha reconocido al accionante.

Al haberse demostrado el incumplimiento, tanto del comandante general y del director financiero de la Policía Nacional, en relación con la sentencia N.° 026-11-SEP-CC de 21 de septiembre de 2011, solicitó el accionante que se ordene al comandante general y al director financiero de la Policía Nacional el cumplimiento de la sentencia constitucional, esto es, los cuatro sueldos que tiene derecho el accionante.

Por otra parte, compareció el doctor Christian Efraín Yunda Almache a nombre del comandante general de la Policía Nacional y del director financiero de esta entidad. Sobre la pretensión de la demanda e incumplimiento de sentencia, indicó que la Policía Nacional ha acatado en su totalidad el cumplimiento de la sentencia constitucional, esto es, en la parte administrativa.

Indica el abogado de la Policía Nacional que se han cumplido con los actos administrativos previos, pero aclara que la Ley de Servicio Público, expedida el 06 de octubre del 2010, derogó la normativa de condecoraciones de esta institución. Señala que no existe disposición a nivel de juez de instancia que ejecute la sentencia, es decir, no se tiene ninguna providencia que disponga el pago de estos valores, pues tiene que establecerse un monto, ya que no existe reglamento de condecoraciones a esta fecha.

Además, observó que se deben tomar en cuenta los ítems presupuestarios que tiene la Policía Nacional para el año 2011, ya que no existe el pago de las bonificaciones, pues se resolvió que todo tipo de condecoraciones tienen el carácter de honorífico. La Policía Nacional a través de su defensor señaló que se ha solicitado que un juez de instancia ordene el pago y establezca el valor que se debe cumplir, o recurrir en observancia a los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, agotando la vía contenciosa administrativa.

El abogado de la Policía Nacional indicó que lo que no se ha cumplido es únicamente en el aspecto económico. Concluye que si existe una orden judicial que establezca el monto a pagar, se estaría dispuesto a la cancelación de dichos valores.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

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

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, le corresponde a la Corte Constitucional "Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales", lo cual implica que este órgano constitucional será el encargado de la ejecución y cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, caso contrario deberá adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos sus fallos y lograr el resarcimiento de los daños causados al accionante.

A más de las atribuciones indicadas, la Corte Constitucional tiene la facultad de sancionar la inobservancia o falta de aplicación de las resoluciones que emita. El cumplimiento de las sentencias es de carácter obligatorio, pues caso

contrario, como señala el artículo 86 de la norma constitucional, "Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar", demostrando de este modo la fuerza imperativa de esta disposición y sobre los efectos de su incumplimiento.

La consolidación de un Estado constitucional de derechos y justicia atraviesa por el respeto a las normas constitucionales y el cumplimiento efectivo de los pronunciamientos que en este caso dicta la Corte Constitucional, los mismos que deben ser acatados por las autoridades y ciudadanos en virtud de la supremacía y prevalencia de nuestra Constitución. Esta Corte en sentencia N.º 012-12-SIS-CC del 3 de abril de 2012, manifestó que: "*se establece que toda autoridad, tanto pública como privada, está obligada a cumplir las resoluciones constitucionales de buena fe, es decir, que el obligado deberá respetar de forma íntegra el contenido de la sentencia o resolución, sin realizar modificaciones o interpretaciones que tiendan a cambiar su sentido. La certeza de cumplimiento de las sentencias constitucionales es una garantía básica para la existencia del Estado constitucional de derechos y justicia"*, generando un precedente importante sobre el cumplimiento de sentencias constitucionales.

Determinación del problema jurídico

Es deber de esta Corte observar el efectivo cumplimiento de sus sentencias y dictámenes, para lo cual se establece el planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

¿La Policía Nacional del Ecuador ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.° 026-11-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición?

Resolución del problema jurídico

¿La Policía Nacional del Ecuador ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.° 026-11-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición?

De acuerdo con la parte dispositiva de la sentencia N.° 026-11-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 21 de septiembre de 2011, se observa que en su numeral 3 se dispuso al Consejo de Generales de la Policía Nacional,

> …deje sin efecto el contenido de las resoluciones N.° 2008-817-CsG-PN y 2008-1157-CsG-PN y, por lo tanto, confiera la condecoración "Policía Nacional" de "Primera Categoría" con todos los efectos que esta acción conlleva, a favor del actor de la presente acción, como también que se reconozcan todos los derechos que le corresponden.

Esto significa que, en virtud de lo dispuesto en sentencia constitucional, era obligación de la Policía Nacional no solo otorgar la condecoración sino también otorgar todos los efectos y derechos que dicha condecoración conlleva.

Según la normativa vigente a la época de vulneración de los derechos del accionante, cuando se confería una condecoración, la Policía Nacional aplicaba el Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, el mismo que determinaba que los miembros de la institución condecorados debían recibir una medalla, un diploma y una bonificación económica como parte de la condecoración otorgada.[1] Por lo tanto, cuando la Corte Constitucional para el periodo de transición, en sentencia dispuso que se le reconozcan todos los efectos y derechos que conlleva la condecoración "Policía Nacional de Primera Categoría", debía entenderse que eso implicaba que el accionante debía recibir la condecoración junto con la medalla, el diploma y la bonificación económica determinada en el citado Reglamento.

Para poder determinar el cabal cumplimiento de la sentencia impugnada, esta Corte procederá a examinar uno a uno los elementos que fueron dispuestos en la decisión. Así, en primer lugar, respecto al otorgamiento de la condecoración, esta Corte encuentra que la Policía Nacional resolvió dejar sin efecto el contenido de las resoluciones N.° 2008-817-CsG-PN y N.° 2008-1157-CsG-PN, y por consiguiente, conferir al teniente coronel John Douglas Romero Vásquez la condecoración "Policía Nacional de Primera Categoría". Es decir, del expediente constitucional se desprende que se llevaron a cabo los actos administrativos conducentes al otorgamiento de la condecoración que le correspondía al accionante y por tanto se le entregó también la medalla y el diploma correspondiente.

En segundo lugar, respecto a los efectos y derechos que conlleva la condecoración de Policía Nacional de Primera Categoría, esta Corte encuentra que, si bien fueron expedidos los actos administrativos por parte de las respectivas autoridades, la ejecución de todos sus efectos no han sido cumplidos, pues según el Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional vigente a la época, quien se hubiere hecho acreedor a una condecoración,

> …recibirá a más de la medalla y el correspondiente diploma, una bonificación económica de acuerdo a la siguiente escala:… Policía Nacional "Primera Categoría" 4 haber policial…Para el cálculo de la bonificación de la condecoración se considerará el haber policial del miembro de la institución a la fecha de la promulgación del acuerdo ministerial por el cual se le concede la respectiva condecoración. (sic)

Pese a los pedidos efectuados por el accionante, la Policía Nacional hasta la fecha no ha cumplido con la cancelación de la bonificación económica antes citada, pues la dirección financiera de la Policía Nacional se ha pronunciado sobre

[1] Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, artículo 53.- El miembro de la institución que de acuerdo con este reglamento se hubiere hecho acreedor a una de las condecoraciones siguientes, recibirá a más de la medalla y el correspondiente diploma, una bonificación económica de acuerdo con la siguiente escala:…Policía Nacional "Primera Categoría" 4 haber policial…Para el cálculo de la bonificación de la condecoración se considerará el haber policial del miembro de la institución a la fecha de la promulgación del acuerdo ministerial por el cual se le concede la respectiva condecoración.

la imposibilidad de cancelar los valores económicos correspondientes a la condecoración otorgada al accionante, indicando que para que proceda a ejecutar cualquier tipo de pago, se debe contar con orden legítima, clara y precisa de la autoridad judicial, en la que se establezca de manera pormenorizada el monto a cancelar al oficial superior. Además, sostienen que a partir del 06 de octubre del 2010, el Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional fue derogado por la Ley Orgánica de Servicio Público, razón por la cual se imposibilita el pago de la bonificación económica indicada.

Ante estas afirmaciones, esta Corte considera necesario indicar que la codificación y reformas al Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, publicado en el Registro Oficial N.° 66 de 18 de abril de 2007, se encontraba vigente a la fecha en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales del accionante, esto es al 22 de septiembre de 2008, por lo cual no existe fundamento alguno para no cumplir con las disposiciones reglamentarias por parte de los funcionarios de la Policía Nacional y reconocer la bonificación económica establecida en este caso. Especialmente porque esta bonificación no es un derecho independiente ni aislado, sino forma parte del reconocimiento institucional que implicaba la condecoración que fue conferida al accionante. Es decir, constituyen elementos consustanciales de un único y exclusivo derecho.

De lo enunciado esta Corte encuentra que la sentencia constitucional N.° 026-11-SEP de 21 de septiembre de 2011, en su parte pertinente dispuso:

> (…)Disponer que el Consejo de Generales de la Policía Nacional deje sin efecto el contenido de las Resoluciones N.° 2008-817-CSG-PN y 2008-1157-CsG-PN y, por lo tanto, confiera la condecoración ´Policía Nacional´ de ´Primera Categoría´ con todos los efectos que esta acción conlleva, a favor del actor de la presente acción, como también se le reconozcan todos los derechos que le corresponden

En el caso *sub ex*amine, se observa que se ha cumplido parcialmente la antes mencionada sentencia; ya que, si bien mediante Acuerdo Ministerial N.° 00000619 de 30 de noviembre de 2011, al señor Teniente Coronel de Policía John Douglas Romero Vásquez, se le otorga la condecoración de ´Policía Nacional´ de ´Primera Categoría´, también, se debió disponer al Director Financiero de la Policía Nacional para que realice el cálculo de sueldos que le tocaba percibir al accionante, como se ha venido calculando para el efecto hasta cuando estuvo vigente la norma, debiéndose efectuar el pago de la bonificación económica establecida en el Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional a favor del accionante.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

De la revisión de los recaudos procesales de la presente causa, esta Corte ha encontrado que una vez emitida la sentencia constitucional N.° 026-11-SEP-CC, el accionante acudió ante los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°1 fundamentado en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitando el cumplimiento de la sentencia y la determinación de la compensación económica que le correspondía de conformidad con el artículo 21 de la codificación y reformas del Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, por haberse dictado a su favor sentencia de la Corte Constitucional en la que se dejó sin efecto las resoluciones administrativas dictadas por el Consejo de Generales de la Policía Nacional, mediante las cuales le calificaron como no idóneo para recibir la Condecoración "Policía Nacional" de "Primera Categoría".

A fojas 29 a 31 vta. del expediente constitucional consta el recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder presentado por el accionante el 27 de septiembre de 2012 ante los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, que en su pretensión señala:

> Solicito que mediante sentencia se ordene al señor Comandante General de la Policía Nacional, a fin de que disponga a quien corresponda ME RECONOZCAN TODOS LOS DERECHOS QUE ME CORRESPONDE; esto es, la compensación económica de **conformidad con el Art. 21 de la Codificación y reformas al Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, en concordancia con el Art. 53 Ibídem, que dice: CUATRO HABERES POLICIALES**, por haber dictado a mi favor sentencia la Corte Constitucional y haber dejado sin efecto las resoluciones administrativas ilegitimas dictaminadas por el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional, mediante las cuales me calificaron No Idóneo para recibir la Condecoración 'Policía Nacional' de 'Primera Categoría', y se ratificaron, petición que lo fundamento de conformidad con los Arts. 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; toda vez que existió vulneración de mis derechos y garantías constitucionales… (énfasis añadido)

Sin embargo, frente a este recurso, a fojas 33 del expediente constitucional consta el auto dictado el 31 de octubre de 2012 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1, que resuelve:

> …al respecto la Sala aprecia que el mencionado auto es absolutamente claro al establecer que del contenido de él se extrae que la pretensión del accionante es usar la jurisdicción contencioso administrativa para que se dé cumplimiento a lo que habría sido ordenado en una sentencia expedida en la jurisdicción de control constitucional; razón por la cual, **al estimarse incompetente en razón de la materia se inadmitió a trámite la demanda**. Situación ésta que no ha variado, ya que por el contrario, de la petición formulada por el accionante más bien se confirma la incompetencia de este órgano judicial para conocer y resolver el presente asunto por lo que, se niega por improcedente la petición de revocatoria que se provee. (énfasis añadido)

Del auto citado, esta Corte evidencia que la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°1 se declaró incompetente para dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia por parte de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, lo cual constituye una clara inobservancia del artículo 19 de la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el cual, a esa fecha, de modo expreso establecía que "Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, **la determinación del monto se tramitará…*en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado*** *(...)" (el resaltado está fuera del texto original).*

En tal virtud, siendo que la sentencia N.° 026-11-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en el numeral 3 de su decisión determinó:

> 3. Disponer que el Consejo de Generales dela Policía Nacional deje sin efecto el contenido de las resoluciones N° 2008-817-CsG-PN y 2008-1157-CSG-PN y, por lo tanto, confiera la condecoración "Policía Nacional" de "Primera Categoría" **con todos los efectos que esta acción conlleva, a favor del actor dela presente acción, *como también que se reconozcan todos los derechos que le corresponden."*** (el resaltado está fuera del texto original).

De tal manera que, pese a que el accionante presentó un recurso de anulación, la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°1 debió observar que el mismo tenía como fin el cumplimiento de una sentencia constitucional en la cual se debía efectuar una reparación económica, que el accionante fundamentó su demanda en el artículo 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y que dichos artículos de modo expreso mandan una obligación a los tribunales de lo contencioso administrativo cuando existe una reparación que requiera el pago en dinero al afectado.

Por consiguiente, esta Corte estima necesario dejar claro que para garantizar los derechos constitucionales de las personas, es obligación de todo operador jurídico observar las normas previas, claras, públicas y aplicables al caso concreto, más aun tomando en consideración que de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los procesos terminan únicamente con el cumplimiento íntegro de la sentencia y consecución de la correspondiente reparación integral de sus derechos constitucionales.

En consecuencia, es importante señalar que el artículo 21 del Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, publicado en el Registro Oficial N.° 66 de 18 de abril del 2007, vigente a la época en que el accionante propuso la presente acción, señala: "Art. 21.- Las condecoraciones "Policía Nacional" de primera, segunda y tercera categorías, se concederá al personal policial que haya prestado 25, 20 y 15 años de servicio activo y efectivo a la institución, respectivamente, incluido el tiempo de formación profesional.", por lo que resulta necesario hacer mención del criterio señalado por esta Corte, en el sentido que:

> […] la Corte sostiene que una interpretación integral del texto constitucional y concretamente de la finalidad de las garantías jurisdiccionales, nos lleva a la conclusión de que el contenido del artículo 19 de la LOGJCC, no puede ser restrictivo de derechos constitucionales, puesto que no se trata de instaurar un juicio de conocimiento o sustanciación en la jurisdicción contencioso administrativa o en la vía civil ordinaria, sino por el contrario, se trata de una fase de ejecución de la sentencia (…)Porque, objetivamente, no existe un monto de dinero a determinar, pues el monto de la remuneración del afectado, es un valor conocido que ya está determinado con anterioridad y absoluta precisión en la operación económica de la persona o entidad, pública o privada, que debe cumplir lo resuelto en la sentencia. (…)[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. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia presentada.

2. Disponer a la Policía Nacional que a través del director nacional financiero de la Policía realice el pago de los cuatro sueldos que corresponden a la bonificación económica que le corresponde al accionante en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional vigente a la época de la presente causa, como se ha venido calculando el pago de dicha bonificación hasta antes que sea derogada.

3. Disponer que, en razón de las atribuciones conferidas por los artículos 436 numerales 5 y 9 de la Constitución de la República del Ecuador, conforme se ordenó en la sentencia N.° 026-11-SEP-CC, se dé cumplimiento a la sentencia materia de esta acción de incumplimiento, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Disponer al Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, realice una revisión del procedimiento contenido en el auto de 31 de octubre del 2012, el cual fue emitido por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1 dentro de la causa signada con el N.° 0954-2012, ya que la obligación de los jueces en mención era cumplir con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pero no se lo hizo.

5. Notifíquese publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio

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

Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 18 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0067-12-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 017-15-SIS-CC

CASO N.º 0008-14-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La Secretaría General de la Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, recibió el 17 de febrero del año 2014, por parte del juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santo Domingo, doctor Marco Vinicio Jirón Coronel, una acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas el 3 de octubre del 2011 a las 15h48, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo; acción de incumplimiento que es trasladada en razón a la demanda presentada por el señor Olivio Miguel Mera Vargas.

El 19 de febrero del 2014, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del día 06 de marzo del 2014, le correspondió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como ponente del caso signado con el N.° 0008-14-IS.

Mediante memorando N.° 096-CCE-SG-SUS-2014 del 06 de marzo del 2014, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso N.° 0008-14-IS.

Con providencia del 16 de septiembre del 2014, el juez ponente, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para el conocimiento de la presente acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

La sentencia emitida el 3 de octubre de 2011 a las 15:48, dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

> **SALA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS.-** Santo Domingo, a 03 de Octubre de 2011.- Las 15H48.- VISTOS (…) CUARTO.- Los derechos constitucionales deben aplicarse con PONDERACIÓN interpretando los principios de humanidad y de buen vivir a favor de los ecuatorianos que gozamos de este nuevo sistema constitucional y como jueces ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, La sala, acepta el recurso de apelación interpuesto por el accionante Olivio Miguel Mera Vargas, revoca la sentencia subida en grado y en consecuencia se ordena que el G.A.D., de Santo Domingo de los Tsáchilas permita el ingreso al predio municipal ubicado en el Km. 14 de la vía Quininde para continuar con sus labores hasta que concluya el ciclo y logre cosechar sus productos; de igual forma se dispone que se devuelvan inmediatamente las herramientas confiscadas al accionante. La ejecución de la sentencia se cumplirá hasta el 30 de enero del 2012. Ejecutoriada esta Sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional de conformidad con el numeral 1 del Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. NOTIFÍQUESE.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamento de la demanda

El señor Olivio Miguel Mera Vargas presentó ante la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, una acción de incumplimiento de sentencia en la que sus principales fundamentos fueron los siguientes:

La actuación de los legitimados pasivos como del Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia y hoy Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Santo Domingo, deja en evidencia que a pesar de haberse declarado el 3 de octubre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, la violación de mis derechos fundamentales, se ha realizado una serie de actos y acciones encaminadas a dejarme en indefensión como señala el Art. 75 de la Constitución, ya que desde el 31 de octubre de 2011 a la fecha no se ejecutó integralmente la sentencia y se dejó de aplicar los medios adecuados para su cumplimiento.

Bajo los señalamientos que preceden, concurro ante usted, señor Juez y, al tenor de lo dispuesto en los Arts. 10, 86.4 y 436.9 de la Constitución; en consonancia con los Arts. 1, 6, 9 letra a); 10 (en lo pertinente) y 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del Art. 84 del Reglamento de Sustanciación de Proceso de competencia de la Corte Constitucional, en salvaguarda de mis derechos presento ACCION DE INCUMPLIMIENTO a fin de que luego del trámite de rigor, la Corte Constitucional en sentencia declare el incumplimiento de la sentencia emitida el 3 de octubre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, adoptando las medidas necesarias para el cumplimiento de su fallo.

Contestación de la demanda

Argumentos de la parte accionada

Víctor Manuel Quirola Maldonado y Manuel Montoya Alvarado, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas, respectivamente, en relación a la acción de incumplimiento de sentencia presentada por el señor Olivio Miguel Mera Vargas, manifestaron:

Que conforme el informe presentado por el Dr. Marco Vinicio Girón Coronel, Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santo Domingo, autoridad encargada de la ejecución de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, documento que se refiere de manera cronológica y procesal el cabal cumplimiento de la resolución dictada y particularmente de la razón sentada por el Señor Secretario del Juzgado que consta de fojas 224 del expediente en la que certifica que los legitimados pasivos, en este caso el GAD de Santo Domingo hemos cumplido con lo ordenado por el superior.

Durante la Audiencia realizada el 6 de Octubre del 2014, a partir de las 10h00, el legitimado activo y accionante a través de su Abogado, de manera expresa reconoció que nuestra representada en ningún momento ha procedido a confiscar las herramientas o instrumentos de labranza del accionante, quien tampoco justificó legalmente durante la sustanciación de la Acción Ordinaria de Protección la preexistencia de dichos instrumentos. Si en cambio, de las distintas piezas procesales quedó demostrado que el Municipio permitió el ingreso del accionante para que este realice sus actividades agrícolas de acuerdo al Acta de Compromiso firmados por los sujetos de la relación procesal. Este documento, el Acta de Compromiso, es relevante porque demuestra que efectivamente de manera ordenada se cumplió con la sentencia.

El propio accionante reconoció que el inmueble donde se realizaba sus actividades es de propiedad del Municipio de Santo Domingo. La sentencia cuyo incumplimiento en la ejecución se alega no ha sido demostrada procesalmente, por el contrario existe la constancia documental del expediente que refleja la apertura, facilidades y acatamiento estricto a lo resuelto por los Señores Jueces que conocieron y resolvieron en segunda instancia la Acción Ordinaria de Protección propuesta por el accionante. Sin embargo, en el supuesto no consentido de que existiría duda al respecto, particularmente en lo que se refiere a las herramientas de labranza, el Juez encargado de la ejecución de la sentencia dispuso que a través de la Fiscalía de Santo Domingo se realice una investigación sobre estos hechos, cuyos resultados se conocerán oportunamente.

Audiencia

De la razón sentada por el Ab. Rodrigo Ugsha Cuyo, actuario del despacho del juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, consta que el seis de octubre del año dos mil catorce a las 10:00, se llevó a cabo la audiencia pública dispuesta por el juez ponente de la causa, a la cual concurrieron los señores Olivio Mera Vargas (legitimado activo), en compañía de su abogado defensor, Dr. Oswaldo Andrade; el Dr. Víctor Hugo Olmedo, abogado patrocinador de los señores alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo (legitimados pasivos). No comparecieron a esta diligencia el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santo Domingo; los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, ni el procurador general del Estado o su delegado, a pesar de la notificación previa, como consta en la razón sentada de notificación del auto mencionado.

El Dr. Oswaldo Andrade, en representación del señor Olivio Mera Vargas, manifestó que el 18 de julio del 2011 presentó una acción de protección, en razón de que se habían lesionado los derechos constitucionales de su representado, fundamentalmente los relacionados con el trabajo, ya que el señor Mera Vargas había sembrado y cultivado en un predio del Municipio de Santo Domingo de los Tsáchilas ubicado en el km 14 de la vía Quininde, por un lapso aproximado de dos años, esto con la autorización del Alcalde. Debido a un cambio de administración municipal, el señor Mera tuvo ciertos inconvenientes con funcionarios de esa entidad respecto del predio en el que había realizado sus cultivos, por lo que presentó acción de protección, en la que el juez de primer nivel determinó que no existieron derechos violentados por lo que se rechazó la misma. El accionante impugnó la decisión, y los miembros de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo revocaron la sentencia, ordenando en lo principal que el Gobierno Autónomo Descentralizado permita el ingreso al predio municipal para que el señor Olivio Mera Vargas continúe con sus labores hasta que concluya el ciclo y logre cosechar sus productos; además, se dispuso que se

devuelvan las herramientas confiscadas al accionante; determinaron que la ejecución de la sentencia debía cumplirse hasta el 30 de enero del 2012.

El Dr. Andrade señaló que los representantes del Municipio de Santo Domingo lograron que su cliente firme un acta de compromiso para justificar el supuesto cumplimiento de la sentencia; en esta acta se acordó que se le permitiría el ingreso al predio para cosechar los productos que tenía sembrados; sin embargo, el señor Mera Vargas ingresó al predio con el resguardo de la policía municipal, pero al no haberse dado mantenimiento, toda la cosecha fue inservible. Ante esto, su cliente solicitó al juez a cargo de la ejecución de la sentencia, una inspección judicial para que él constate los hechos; el juez negó la solicitud, ya que los representantes del Municipio presentaron el acta suscrita, afirmando que la sentencia estaba cumplida, por lo que se presentaron una serie de impugnaciones. La Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo dispuso la entrega de las herramientas de labranza pero eso jamás sucedió. Es más, el juez, ante una de las alegaciones realizadas por el Municipio expuso que aquellas herramientas pudieron haber desaparecido, por lo que se dispuso que se inicien investigaciones a nivel de Fiscalía.

Por su parte, el Dr. Víctor Hugo Olmedo, representante del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas, en su intervención manifestó que la resolución dictada por la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo revocó la sentencia de primera instancia y dispuso que se le permita ingresar al señor Olivio Mera Vargas a los predios municipales para continuar realizando las labores de labranza y cultivo y que se le entreguen unas herramientas que, según el accionante, le habían sido confiscadas por el Municipio.

Manifestó que para poder verificar el cumplimiento de la sentencia hay que revisar qué es lo que consta en el proceso; es por ello, que hizo una breve referencia a las providencias del juez de primer nivel, quien estaba a cargo de la ejecución de la misma, señalando que una de ellas manifiesta que se ha cumplido a cabalidad con lo dispuesto por la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo en lo que se refiere a que se continúe con las labores de cultivo en el predio municipal hasta el año 2012, ciclo durante el cual duran las cosechas. Además, hizo referencia a la providencia del 26 de septiembre del año 2012, en la que se establece que el Municipio ha cumplido con lo dispuesto por el juzgado, facilitando la movilización y el ingreso al accionante para que retire las herramientas donde afirmaba las había dejado.

Señala también que fue el accionante quien alegó que se le había confiscado unas herramientas y exigió que le sean entregadas; sin embargo, procesalmente no existe ninguna constancia de la existencia de estas, como tampoco existe una disposición administrativa de parte del Municipio, ni constancia procesal de que hayan sido confiscadas. Por lo tanto, manifiesta que la resolución dictada por la Corte Provincial de Justicia se vuelve inejecutable, porque jamás se probó la existencia de las herramientas ni se justificó su preexistencia ni su titularidad, por lo que el Municipio mal podría comprar herramientas para devolverle al señor Mera. Por lo expuesto, afirma que el juez, en su momento, dispuso que se remita el expediente a la Fiscalía Provincial para que se realicen las investigaciones en lo que tiene que ver con la existencia o eventual confiscación de esas herramientas. Sobre la base de lo señalado, el Dr. Olmedo manifiesta que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo cumplió con lo que dispuso la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo en su momento.

Posteriormente, el abogado del accionante manifestó que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo dispuso que se entreguen inmediatamente las herramientas; afirma además que su cliente probó, dentro de la acción de protección, la preexistencia y titularidad de ellas y que no le permitieron retirarlas una vez que la policía municipal tomó control del predio. Además señaló que en la pretensión de la acción de protección solicitó la devolución de bombas de fumigar, azadones, tanques reservorios de agua, picos, palas fungicidas y herbicidas, por lo que la sentencia de la Corte Provincial hace referencia a ellas, y para demostrarlo constan las facturas correspondientes. Señala que mediante una diligencia preparatoria que se la hizo con un perito, se pudo determinar que la pérdida de la cosecha fue de veinte y ocho mil dólares.

Por su parte, el Dr. Víctor Hugo Olmedo manifestó que el accionante firmó un acta de compromiso en la que se establecieron los parámetros de cumplimiento de la sentencia, y en ningún lugar de este acuerdo se mencionaron las herramientas a las que se hacen referencia en la audiencia; es en esa acta en la que se estableció un mecanismo periódico para que el señor Mera Vargas ingrese a los predios municipales y continúe con sus cultivos para su posterior cosecha. Sostiene que en lo que se refiere a la cosecha y producción de malanga y yuca, el señor Mera Vargas la sacó en su propio transporte, situación que fue comprobada por la autoridad municipal, como también a través de verificaciones judiciales. Señala además que una parte de la sentencia es inejecutable, por lo que debe ser la Fiscalía la que se encargue de ello, ya que en el expediente no hay constancia procesal de la preexistencia de ninguna herramienta, motivo por el que solicita que se desestime la acción planteada al haberse cumplido la sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción de incumplimiento de sentencia

constitucional, en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente; en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

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

Un Estado constitucional se caracteriza por contar con mecanismos claros de protección y garantía de derechos; ello implica también, necesariamente, contar con mecanismos para garantizar el cumplimiento y respeto de las decisiones adoptadas en materia constitucional. Con este fin, la Constitución de la República, en el artículo 436 numeral 9, ha determinado que la Corte Constitucional es competente para verificar el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales y, por consiguiente, tiene la potestad de conocer y sancionar los casos de incumplimiento. Así, esta acción constitucional cumple una doble función: por una parte garantiza un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia, y por otra parte, da primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución de la República.

La acción de incumplimiento de sentencia o dictámenes constitucionales no solo es una atribución de la Corte Constitucional, sino que constituye un verdadero derecho de todas las personas para acceder a una protección judicial, real y efectiva que haga prevalecer sus derechos y no genere un estado de indefensión para los afectados. A partir de esta necesidad, el constituyente ecuatoriano ha incorporado esta garantía con el fin de dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales. De este modo, los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando se haya cumplido con todos los actos que se ha dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar, conforme sus atribuciones.

La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.° 001-13-SIS-CC, ha señalado que:

> El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado[1].

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Constitucional N,º 001-13-SIS-CC, causa N.º 0015-12-IS.

Determinación del problema jurídico

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente, sobre la base del siguiente problema jurídico:

¿Existe incumplimiento de la sentencia emitida el 03 de octubre de 2011 por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo?

Resolución del problema jurídico

¿Existe incumplimiento de la sentencia emitida el 03 de octubre de 2011 por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo

La Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas consideró en su sentencia que:

> La doctrina sobre derechos humanos considera los derechos fundamentales como aquellos que son consustanciales con la existencia del ser humano y sus libertades básicas, como la vida y la propiedad. Estos derechos fundamentales tienen una identidad esencial que se encuentra en su reconocimiento constitucional, por estar garantizado el derecho al trabajo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 23. En nuestra constitución en el artículo 10 se enuncia la universalidad de los derechos fundamentales, la misma que abarca a todas las personas que se encuentran bajo la vinculación de la Constitución, entre esos derechos tenemos el Derecho al Trabajo establecido en el Art. 325 de la misma Constitución y sus principios que se sustentan en que los mismos son irrenunciables e intangibles, en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales se aplicaran (sic) en el sentido más favorable al trabajador, y especialmente a que todo trabajo se tendrá igual remuneración.

Por lo que resolvió:

> Acepta el recurso de apelación interpuesto por el accionante Olivio Mera Vargas, revoca la sentencia subida en grado y en consecuencia se ordena que el G.A.D., de Santo Domingo de los Tsáchilas permita el ingreso al predio municipal ubicado en el Km 14 de la vía Quininde para continuar con sus labores hasta que concluya el ciclo y logre cosechar sus productos; de igual forma se dispone que se devuelvan inmediatamente las herramientas confiscadas al accionante. La ejecución de la sentencia se cumplirá hasta el 30 de enero del 2012.

De modo que la Sala de la Corte Provincial de Justicia, al aceptar la acción presentada por el señor Mera Vargas, como medida de reparación integral de los derechos constitucionales del accionante, dispuso el ingreso al predio municipal para que continúe con las labores agrícolas que había estado realizando, con el objetivo de que cultive sus productos y los coseche en un plazo determinado, además de ordenar que se le entreguen inmediatamente las herramientas de su propiedad.

Del análisis del caso, a fojas 190 del segundo cuerpo de la causa N.º 23201-2014-0200 se evidencia que el Gobierno

Autónomo Descentralizado del cantón Santo Domingo, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia, suscribió un acta de compromiso con el señor Olivio Miguel Mera Vargas, el 19 de octubre del 2011, en la que se autoriza el ingreso al predio municipal ubicado en el km 14 de la vía Santo Domingo, para que se continúe con el mantenimiento de la cosecha de malanga. Dentro de esta acta se estableció como plazo para su cumplimiento hasta el 30 de enero del 2012; se señalaron los horarios para su entrada, así como la supervisión de cumplimiento a cargo de la Dirección Administrativa del Gobierno Autónomo Municipal.

Asimismo, a fojas 186 del segundo cuerpo de la causa N.º 23201-2014-0200, consta el memorando GADMSD-DSC-AL-0107-2011 del 7 de noviembre del 2011, suscrito por el señor Carlos A. Taipe Moreno, director de Seguridad Ciudadana, dirigido a la Ing. Verónica Zurita Castro, alcaldesa del cantón Santo Domingo, mediante el cual comunica que el señor Olivio Miguel Mera Vargas ha ingresado a los terrenos del GAD Municipal de Santo Domingo ubicados en la vía Quininde Km. 14, detallando la cantidad de sacos que el señor Mera Vargas extrajo del predio; se adjuntan fotografías que demuestran lo manifestado. Con ello, esta Corte estima que se cumplió con lo dispuesto por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, respecto del ingreso al predio con el fin de que el señor Mera Vargas continúe con las labores, hasta que se concluya el ciclo y se logre cosechar los productos.

Por otra parte, respecto a la devolución de las herramientas que presuntamente fueron confiscadas por el legitimado pasivo, de la revisión del expediente se ha podido constatar que de fojas 60 a 72 del primer cuerpo de la causa N. º 23201-2014-0200, constan copias simples de facturas con las que el señor Mera Vargas habría justificado la propiedad y la preexistencia de las herramientas; además, a fojas 53 del mismo expediente, existe una declaración juramentada realizada por el accionante en la que se manifiesta:

> E) que soy el legítimo propietario de los siguientes bienes muebles, utilizados en la siembra y mantenimiento de la MALANGA, tales como tres sacos de abono, denominado TRIPLE-15, cinco azadones, una pala de marca bellota, una cuchilla con cuela, dos bombas de fumigar, color azul, marca JACTO, dos tanques de 200 litros de agua cada uno, seis pomas de agua, todo esto valorado en ($500,oo) QUINIENTOS DOLARES AMERICANOS APROXIMADAMENTE.

Pese a las actuaciones judiciales realizadas por el juez de instancia, no se evidencia en el expediente que se haya cumplido lo dispuesto en sentencia por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Por estas consideraciones, esta Corte considera que dado que la sentencia estableció que las herramientas que se reclamaron en la acción de protección y que constan detalladas en la declaración juramentada del señor Olivio Mera Vargas (fojas 53 del primer cuerpo de la causa N. º 23201-2014-0200) existían y eran de su propiedad, y que estas habían sido confiscadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo, ordenando por tanto su devolución, se ha podido comprobar que el legitimado pasivo no ha acatado lo dispuesto en la decisión de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, por lo que se verifica el incumplimiento parcial de dicha sentencia.

De lo expuesto, se concluye que la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas no ha sido cumplida íntegramente; en tal sentido, esta Corte considera que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas debe proceder a la adquisición de nuevos insumos y herramientas con las especificaciones similares a los bienes contenidos en la declaración juramentada constante a foja 53 del primer cuerpo de la causa N.º 23201-2014-0200. El Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas deberá restituir estos bienes en el plazo máximo de 30 días, particular que será informado a esta Corte.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 3 de octubre del 2011, por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, en lo concerniente a la devolución inmediata de las herramientas confiscadas al accionante.

2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.

3. En virtud de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas adquiera nuevos insumos y herramientas con las especificaciones similares a los bienes contenidos en la declaración juramentada constante a foja 53 del primer cuerpo de la causa N.º 23201-2014-0200 y entregue al señor Olivio Miguel Mera Vargas, en un plazo máximo de 30 días, particular que deberá ser informado a este Organismo.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 18 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0008-14-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 16 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 019-15-SIS-CC

CASO N.º 0108-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta el 26 de octubre de 2011, por María Ángela Hidalgo Herrera, Oscar Alfonso Velasco Hidalgo, Rocío Elizabeth Velasco Hidalgo, cónyuge sobreviviente e hijos del señor Ángel Alfonso Velasco Narváez, en contra del director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), de los miembros del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, del ministro de Defensa Nacional, de la ministra de Finanzas y del procurador general del Estado.

El 26 de octubre de 2011, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 28 de marzo de 2011 (sic), el juez sustanciador, Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 10 días los legitimados pasivos se pronuncien sobre el cumplimiento de la resolución N.º 037-94-CP del 19 de abril de 1994, emitida por el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales.

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.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa, el caso signado con el N.º 0108-11-IS, para que actúe como juez ponente.

Mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso N.º 0108-11-IS al juez ponente.

Con providencia del 19 de febrero de 2014, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa, determinó su competencia para conocer la acción de incumplimiento de sentencia constitucional y solicitó informes al director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), a la ministra de Defensa Nacional, además de convocar a las partes a la audiencia pública a fin de que expongan sus alegaciones.

Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

Los accionantes señalan que se ha incumplido la resolución N.º 037-94-CP emitida por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 19 de abril de 1994, la cual resuelve:

> Observar al Director Ejecutivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) por su negativa inconstitucional para atender el pedido de aumento de pensiones de los ex – combatientes de la Campaña del 41, Angel Velasco Narváez y Eli Euclides Ramos Guevara, por todo el tiempo que les corresponde desde el 18 de mayo de 1989, fecha de promulgación de la Ley No. 24.; para enmendar lo cual se le concede el término de quince días, bajo la prevención de que deberá reconocérseles todas las pensiones a las que tuvieren derecho de conformidad con la ley.- Notifíquese.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

> El 11 de junio de 1990, el señor Ángel Alfonso Velasco Narváez presentó un reclamo ante la Junta Calificadora de Servicios Militares, solicitando el incremento de su pensión mensual de retiro militar en su calidad de excombatiente del conflicto bélico de 1941, mismo que se debía aplicar en función de lo que establecía la Ley de Fijación de Sueldos y Salarios Mínimos Vitales y Elevación de Sueldos y Salarios, publicada en el Registro Oficial N.º 193 del 18 de mayo de 1989.
>
> Pese a los pedidos realizados por el señor Velasco Narváez y a la falta de contestación de la Junta Calificadora de Servicios Militares, el 9 de julio de 1990 decidió acudir ante el

Tribunal de Garantías Constitucionales y presentar una queja, argumentando que jamás se le dio contestación oportuna a su reclamo, lo cual a su criterio estaba "provocando el retardo injustificado en la administración de justicia, cayendo en indefensión […]".

En atención a la queja presentada, el Tribunal de Garantías Constitucionales, en sesión del 19 de abril de 1994, aprobó la resolución N.º 037-94-CP y ordenó al director ejecutivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) atender el pedido de aumento de pensiones de los excombatientes de la Campaña del 41, Ángel Velasco Narváez y Eli Euclides Ramos Guevara, por todo el tiempo que les corresponde desde el 18 de mayo de 1989.

Detalle y fundamento de la demanda

Del escrito de la demanda, contenido en el expediente a fojas 134 a 138, los accionantes señalan resumidamente los antecedentes del caso y reproducen el contenido de la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales, que estiman incumplida. Además, transcriben las disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, de la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento General. Finalmente, señalan haber cumplido con el reclamo previo y la declaración de no haber presentado otra demanda en contra de las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión. No obstante, en la demanda no constan otros fundamentos respecto al incumplimiento de sentencia alegada.

Pretensión

Los legitimados activos solicitan a la Corte Constitucional lo siguiente:

Con estos antecedentes y al amparo de la Acción Constitucional de Incumplimiento de sentencia, solicito que se ordene al DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS ISSFA, lo siguiente:

a) El cumplimiento de la resolución emitida por el Tribunal de Garantías Constitucionales, en sesión de 19 de abril de 1994, en la cual se dice:

'RESOLUCIÓN No. 037-94-CP

EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

(…) En ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

Observar al Director Ejecutivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) por su negativa inconstitucional para atender el pedido de aumento de pensiones de los ex – combatientes de la Campaña del 41, Angel Velasco Narváez y Eli Euclides Ramos Guevara, por todo el tiempo que les corresponde desde el 18 de mayo de 1989, fecha de promulgación de la Ley No. 24.; para enmendar lo cual se le concede el término de quince días, bajo la prevención de que deberá reconocérseles todas las pensiones a las que tuvieren derecho de conformidad con la ley.- Notifíquese'.

b) El pago de las diferencias de la pensión de retiro militar que le correspondía a nuestro finado Padre, señor ANGEL ALFONSO VELASCO NARVÁEZ, en su calidad de ex – combatiente del conflicto bélico de 1941, desde 1 de junio de 1989 hasta la fecha de su fallecimiento acaecido en Tumbaco, el 5 de septiembre del 2006; tomando en cuenta lo efectivamente cobrado y lo que debió recibir en base al salario mínimo vital y luego al salario básico unificado, durante todo ese tiempo; al fallecimiento del señor ANGEL ALFONSO VELASCO NARVÁEZ, su cónyuge sobreviviente señora MARÍA ANGELA HIDALGO HERRERA, recibió la pensión de viudez, pero igualmente disminuida, ya que se le pagó menos de lo establecido legalmente, inclusive inobservando el Reglamento a la Ley de Reconocimiento a Héroes y Heroínas Nacionales, expedido mediante decreto ejecutivo 837, promulgado en el suplemento del R.O. número 507, de 5 de agosto del 2011, en su Art. 2, inciso 4 dice que 'No serán afectados los derechos de las y los beneficiarios de las pensiones como ex combatientes del conflicto internacional de 1941, y de los ex combatientes del conflicto bélico del año 1995 o de sus derechohabientes, en el orden de prelación establecido en la Ley'; y, en el Art. 22, dice: 'Pensión mensual. La pensión mensual que confiera la ley será equivalente a dos remuneraciones básicas unificadas. En el caso que la o el beneficiario perciba una pensión mayor, originada en los mismos actos que motivaron la condición de héroe o heroína, continuará percibiéndola; en el caso de recibir una pensión mejor, esta será imputable a la de mayor valor que debe recibir; sin perjuicio de ser acreedor de los demás beneficios que le correspondan conforme a lo dispuesto en el artículo tres y la disposición final segunda de la ley de Reconocimiento de Héroes y Heroínas'; donde se establece que percibirán una pensión de viudez de DOS SALARIOS BÁSICOS UNIFICADOS, percibe tan sólo un SALARIO BÁSICO UNIFICADO;

c) Se disponga que el dinero no cancelado genere intereses a nuestro favor, durante los 17 años que no se han cancelado debidamente las pensiones de retiro militar, como reparación integral por los daños materiales e inmateriales sufridos por el incumplimiento del dictamen del Tribunal de Garantías Constitucionales; y,

d) Se ordene el pago de los daños y perjuicios como compensación económica o patrimonial.

Contestación a la demanda

Argumentos presentados por los accionados

Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

El doctor Alex John Izquierdo Bucheli, en su calidad de procurador judicial del señor general de brigada, Edwin Roberto Freire Cueva, director general y representante legal

del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), mediante escrito presentado el 27 de febrero de 2014, presentó su informe manifestando en lo principal lo siguiente:

Que el 16 de abril de 2012 se habían presentado los argumentos de la improcedencia de la acción de incumplimiento de la resolución emitida por el Tribunal de Garantías Constitucionales, dentro de los cuales se establecía que en el proceso de sustanciación de esa acción se había violado el debido proceso y el derecho a la defensa del ISSFA.

Además, agrega que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas justificó documentada y legalmente a través del rol de pago de pensiones a favor del señor Ángel Alfonso Velasco Narváez, que las mismas se han venido pagando conforme a las asignaciones que el Estado ha establecido.

Señala que en el informe se establecen claramente los montos que se han venido cancelando por concepto de la pensión concedida desde su otorgamiento en el año de 1968 a favor del señor Velasco Narváez, en base a la información sumaria presentada; así también constan los aumentos de acuerdo a las disposiciones emitidas en el transcurso de los años.

Indica también que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ejerce sus competencias y facultades cumpliendo lo dispuesto en la Constitución y la ley. En este sentido, esta Institución cumple un rol de pagador de las asignaciones dadas por el Estado ecuatoriano, es decir, que brinda un servicio de pago a los pensionistas en base al presupuesto definido por Ministerio de Defensa Nacional, por lo que el ISSFA no dispone de fondos para asignar, incrementar o modificar pensiones del Estado.

Se concluye que el 16 de abril de 2012, se presentó el respectivo informe de descargo, y por lo que en base a lo indicado solicita que se deseche la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales por improcedente, pues afirma que se ha venido cumpliendo de manera sistemática con la resolución desde su expedición.

Ministerio de Finanzas

El doctor Marco Almeida Costa, en su calidad de coordinador general jurídico, encargado del Ministerio de Finanzas, mediante escrito presentado el 19 de marzo de 2014, presenta un escrito indicando lo siguiente:

Que el Ministerio de Finanzas no ha tenido conocimiento de los hechos relatados en la demanda ni ha sido parte procesal, por lo que se demuestra la falta de legitimado pasivo de la presente demanda en lo que corresponde a esta Cartera de Estado.

Señala que las resoluciones dictadas por el ex Tribunal de Garantías Constitucionales constituyen decisiones de hacer para el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, decisiones que resultan claras, expresas y exigibles, las mismas que solo recaen en contra del ISSFA y su administración.

Plantea además las excepciones de negativa pura, simple y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada, la falta de legitimidad activa, por cuanto los accionantes no han tenido vínculo con el Ministerio de Finanzas para que se pueda exigir el cumplimiento de alguna obligación. También añade ilegitimidad de personería pasiva, pues el titular de esta cartera de Estado no ha sido condenado a cumplir con alguna sentencia o resolución por parte de la autoridad competente; improcedencia de la acción por el fondo y la forma; falta de derecho para reclamar al Ministerio de Finanzas sobre hechos y obligaciones ajenos a esta entidad.

Expone además que la demanda presentada no reúne los requisitos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 55 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que solicita rechazar la acción propuesta en lo que se refiere al Ministerio de Finanzas.

Procuraduría General de Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, ha comparecido en la presente causa señalando casilla judicial para futuras notificaciones.

Audiencia pública

El 13 de febrero de 2014 a las 11:00 se llevó a cabo la audiencia pública, presidida por el doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa, juez sustanciador de la causa, y con la presencia de las siguientes personas: doctor Marco Fabián Pérez Parra, abogado patrocinador de la legitimada activa, señora María Ángela Hidalgo Herrera y procuradora común de Oscar Alfonso Velasco Hidalgo, Rocío Elizabeth Velasco Hidalgo; el doctor Alex Izquierdo, procurador judicial del director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), en su condición de legitimado pasivo; la doctora Jimmy González, en representación del Ministerio de Finanzas; (sic) el abogado Edmundo Flores, en representación de la Procuraduría General del Estado. Se constata, además, la ausencia del representante del Ministerio de Defensa Nacional, quien fue debidamente notificado y convocado a participar de la audiencia.

Intervención de los legitimados activos

En representación de la legitimada activa, señora María Ángela Hidalgo Herrera, toma la palabra el doctor Marco Fabián Pérez Parra, quien indica que la accionante fue cónyuge del excombatiente del conflicto de 1941, señor Ángel Alfonso Velasco, quien en el año 1990 presentó una reclamación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, pues pese a reiteradas solicitudes dirigidas al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas no se le atendió su petición de incremento de las pensiones que le correspondían por retiro.

Manifiesta además que se debía cumplir con lo dispuesto en la Ley de Fijación de Sueldos y Salarios promulgada en el Registro Oficial N.º 193 del 18 de mayo de 1989, situación que no se cumplió, por lo que el Tribunal de Garantías Constitucionales, mediante resolución del 19 de abril de 1994, conminó al ISSFA a su cumplimiento, pues el pedido de aumento de pensiones solicitado por el señor Ángel Velasco Narváez se amparaba en una norma de carácter legal. Agrega también que sobre la base de la resolución indicada se determina el pago de las diferencias de la pensión militar, que le corresponde al señor Ángel Alfonso Velasco en su calidad de excombatiente del conflicto bélico de 1941.

Asimismo, expresa que otro de los aspectos señalados en la resolución del 19 de abril de 1994 es el atender el pedido de los accionantes, tomando en consideración el aumento de las pensiones económicas solicitadas desde la fecha de promulgación de la Ley N.º 24 (aprobada por el Congreso Nacional y vigente desde el 18 de mayo de 1989), las que debieron ser reajustadas en función del salario mínimo vital, con lo cual se estarían solucionando los problemas de las personas que participaron en el conflicto de 1941. En este contexto, señala que la solución que en su momento dio el Tribunal de Garantías Constitucionales al caso del señor Ángel Alfonso Velasco Narváez, fue que el accionante debió ser tomado en cuenta como beneficiario de estos incrementos, por lo cual, el Tribunal observó al director del ISSFA por no atender el pedido de aumento solicitado.

Intervención de los legitimados pasivos

Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)

Interviene el doctor Alex Izquierdo, quien comparece en representación del director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y manifiesta:

Que la presente acción es improcedente por cuanto esta institución, al no haber incumplido con resolución alguna en el ejercicio de sus funciones, no puede ser considerada como legitimado pasivo. Sin embargo, aclara que fue en virtud de la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 9 de septiembre de 1992, que la demanda se planteó en contra del ISSFA dadas las disposiciones transitorias de la Ley N.º 169 (Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas).

Añade que la Junta de Calificación de Prestaciones del Ministerio de Defensa Nacional (sic), en su época, era la entidad responsable de la supuesta nivelación de pensiones, y que al ISSFA recién se lo crea en agosto del año 1992, mediante la expedición de la Ley N.º 169, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 995 del 07 de agosto de 1992.

Expresa además que al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se le ha coartado su derecho a la defensa como institución, pues no ha podido explicar las circunstancias de esta acción.

Agrega que los accionantes, al presentar la demanda de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, debieron observar como requisito previo el requerimiento de pago a la institución obligada, aclarando que a esa fecha el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas no existía aún y en consecuencia la obligación de pago estaba a cargo de otros órganos públicos y no del ISSFA. Por tanto, manifiesta que se ha evidenciado varias falencias en el proceso y que la Corte está llamada a rectificar constitucionalmente esos errores, pues se está vulnerando a esta institución pública su derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

Aclara que a través de esta demanda de incumplimiento, lo que se busca es obtener un derecho adicional, pues la acción de incumplimiento tiene por objeto tutelar el supuesto incumplimiento de una decisión constitucional; sin embargo, lo que se pretende por parte de los accionantes es el otorgamiento de una pensión en base a la Ley de Héroes y Heroínas, lo cual es improcedente porque los que acceden a los beneficios contenidos en esta ley deben ser calificados previamente como tales, lo que no es el caso. Indica que lo que se busca es un reconocimiento de dinero que está fuera del ámbito de la resolución de este tribunal, a pretexto de velar por el cumplimiento de esta sentencia.

Adicionalmente, manifiesta que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas únicamente es un órgano de pago y que el reconocimiento económico de las pensiones, a favor de las personas que participaron en los conflictos bélicos, fue establecido mediante una norma legal. Advierte que, bajo esta premisa, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ha cumplido únicamente con su rol como pagador a favor de todos los beneficiarios de este tipo de pensiones, amparados por la ley.

Finalmente, señala que en el caso que se determine que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas tiene la obligación de cancelar y liquidar supuestos aumentos, existen precedentes jurisprudenciales de esta Corte Constitucional, tales como la sentencia 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013, que disponen el acatamiento de lo señalado en el artículo 19 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que indica que para cualquier tipo de reconocimiento económico que se alegue se debe recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Ministerio de Finanzas

La doctora Jenny González comparece en representación del Ministerio de Finanzas y señala que esta Secretaría de Estado no está obligada a cumplir con esta sentencia por lo que plantea las siguientes excepciones: negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada; falta de legitimidad activa por cuanto el señor Ángel Alfonso Velasco Narváez, ni su cónyuge o herederos han tenido vínculo alguno con el Ministerio de Finanzas para que se pueda exigir el cumplimiento de una obligación.

Además, alega la ilegitimidad de personería pasiva por parte de la demandada, por cuanto el titular de esta

cartera de Estado no ha sido condenado a cumplir ninguna sentencia o resolución por parte de autoridad competente a favor del señor Alfonso Velasco Narváez, de su cónyuge o sus herederos; por lo tanto, no existe relación, vínculo o nexo jurídico sustancial o material entre los accionantes y el titular de esta cartera de Estado, evidenciándose la mala fe de los accionantes ante la falta de un legítimo contradictor.

Aclara también que existe improcedencia de la acción por el fondo y la forma, por cuanto los accionantes no justifican en derecho la reclamación al Ministerio de Finanzas, pues los fundamentos expuestos en la acción son ajenos a esta entidad.

Procuraduría General Estado

El abogado Edmundo Flores, en representación del director de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, comparece e indica:

Que la institución a la que representa es totalmente respetuosa de cada una de las decisiones o sentencias que emita esta Corte, y de las que a su debido momento emitió el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Que la Procuraduría General del Estado no cuenta con la información suficiente sobre el presente caso, por lo que no puede emitir un criterio o tomar una postura sobre el mismo. Sin embargo, afirma que las partes procesales han puesto en conocimiento de esta Corte los elementos pertinentes en relación a las pretensiones que el actor aduce en su demanda, elementos que serán valorados por esta Corte y que su resolución será en derecho como corresponda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para presentar la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

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

La Constitución de la República, en su artículo 436 numeral 9, dispone que le corresponde a la Corte Constitucional "Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales", es decir, este órgano está facultado para velar por la ejecución y cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, por lo que está en plena capacidad para arbitrar las medidas necesarias con el fin de hacer efectivos los fallos dictados y reparar los daños causados a los solicitantes.

Esta acción tiene como fin tutelar y proteger la ejecución de las sentencias, resoluciones o dictámenes constitucionales, pues constituye una medida de protección a favor de las personas contra posibles actos violatorios de sus derechos por parte de los encargados de ejercer el cumplimiento de dichas sentencias constitucionales, cuando no han cumplido con lo ordenado o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado.

A fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones constitucionales, la Constitución y la Ley han previsto como posibilidad la destitución del cargo a los funcionarios públicos incumplidos o la determinación de responsabilidades legales en el caso de los particulares, ratificando de este modo el carácter impositivo que tienen las sentencias constitucionales.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Esta Corte, para analizar el efectivo cumplimiento de la resolución constitucional, materia de la presente acción, plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ¿ha dado efectivo cumplimiento a la Resolución N.º 037-94-CP, emitida por el Tribunal de Garantías Constitucionales?

Del expediente constitucional se constata que el señor Ángel Alfonso Velasco Narváez fue un excombatiente del conflicto bélico que el Ecuador enfrentó en el año 1941, por lo que se le otorgó una pensión vitalicia.

Señala en su demanda que a través de la Ley N.° 24, aprobada por el Congreso Nacional, publicada en el Registro Oficial N.° 193 del 18 de mayo de 1989, se produjo un incremento de sueldos y salarios de los trabajadores en general, de la cual también fueron beneficiarios los excombatientes del conflicto de 1941, fijándose la cantidad de S/. 27.000 sucres como el salario mínimo vital.

Ante el incremento de la pensión por parte de la entidad obligada, el señor Ángel Alfonso Velasco Narváez, presentó su solicitud administrativa para recibir el incremento correspondiente, la cual no fue atendida, por lo

que acudió ante el Tribunal de Garantías Constitucionales y presentó, conforme a la normativa vigente en aquella época, la queja correspondiente.

Mediante resolución N.° 037-94-CP del 19 de abril de 1994, el Tribunal de Garantías Constitucionales le dio la razón al accionante, disponiendo:

> Observar al Director Ejecutivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) por su negativa inconstitucional para atender el pedido de aumento de pensiones de los ex – combatientes de la Campaña del 41, Ángel Velasco Narváez y Eli Euclides Ramos Guevara, por todo el tiempo que les corresponde desde el 18 de mayo de 1989, fecha de promulgación de la Ley No. 24.; para enmendar lo cual se le concede el término de quince días, bajo la prevención de que deberá reconocérseles todas las pensiones a las que tuvieren derecho de conformidad con la ley.- Notifíquese.

De lo transcrito se concluye que el fallo en mención obligaba al representante del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas a cumplir con el pedido formulado por el accionante, Ángel Velasco Narváez, específicamente reconocer el incremento de las pensiones que fueron solicitadas, en función de lo dispuesto por la Ley N.° 24, publicada en el Registro Oficial N.° 193 del 18 de mayo de 1989.

Los hoy accionantes sostienen que la resolución se ha incumplido, pues en los pagos que recibió el señor Ángel Alfonso Velasco Narváez, jamás se hizo efectivo el incremento que por ley y por resolución N.º 037-94-CP del Tribunal de Garantías Constitucionales le correspondían, de acuerdo a los roles de pago agregados al proceso.

De la verificación realizada por esta Corte se observa que el ISSFA, mediante escrito ingresado al Tribunal de Garantías Constitucionales el 17 de junio de 1994, a través de su director general, GRAB. Jorge Salinas Clavijo, señala:

> Me encuentro impedido legal y económicamente de acatar las resoluciones dictadas por ese Tribunal en los casos 217-90 y 72-92, de los Ex – Combatientes ÁNGEL ALFONSO VELASCO NARVAEZ Y ELI EUCLIDES RAMOS GUEVARA, ya que, he venido manifestando que este Instituto, de conformidad con el Art. 71 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tiene a su cargo exclusivamente el servicio de pago de las pensiones del Estado y si no existe asignación presupuestaria, mal puedo cumplir en los términos resueltos.

Ante lo cual, el Tribunal de Garantías Constitucionales, mediante resolución N.° 092-94-CP del 28 de septiembre de 1994, considerando:

> Que la indicada excusa no es admisible en atención a que la Dirección de Prestaciones del ISSFA está llamada a planificar, organizar, ejecutar y evaluar el sistema de prestaciones […] resuelve "Advertir al Director Ejecutivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) que su deber le impone acatar y cumplir lo resuelto por este Tribunal; y, concederle al efecto, el término de 8 días, al cabo del cual informará sobre la forma y manera en que efectuará los pagos correspondientes, bajo prevención de que, en caso contrario, se le sancionará aplicando el numeral 2 del Art. 146 de la Constitución o el literal b) del Art. 12 de la ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales. Notifíquese".

Posteriormente, el general de brigada, Jorge Salinas Clavijo, en su calidad de director del ISSFA, mediante escrito presentado a la Secretaría General del Tribunal de Garantías Constitucionales el 14 de octubre de 1994 (fojas 72 y 73 vta. del expediente), en referencia a la resolución N.° 092-94-CP antes mencionada, expresa que:

> La Resolución dictada otorgando aumentos de pensiones a desertores e indignos de pertenecer a las Fuerzas Armadas, es de responsabilidad moral del Tribunal de Garantías Constitucionales y de ninguna manera comparto con aquella, igual sentir debe ser de los demás miembros de la Institución Armada y porque no decirlo del pueblo ecuatoriano […].

Ante este escrito, el Tribunal de Garantías Constitucionales, dicta la resolución N.° 210-95-CP, considerando:

> Que pese a las numerosas disposiciones dictadas, al considerable tiempo transcurrido, el Director General del ISSFA no ha cumplido con la Resolución No. 037-94-CP, y que, más todavía, se ha negado a hacerlo, lo cual se desprende de las numerosas comunicaciones recibidas con términos ofensivos para los ex – combatientes Ramos Guevara y Velasco Narváez, todo lo cual implica rebelarse contra las sentencias de la Corte de Justicia Militar dictadas en favor de los quejosos en las que este Tribunal fundamentó su resolución e incurrir en la sanción que prevé la Constitución, resuelve: "Solicitar del Consejo Directivo del ISSFA la remoción del coronel de Estado Mayor, Carlos Cobos Moya, de su función de Director General de ese instituto, por haber incumplido con la resolución No. 037-94-CP, de conformidad con la disposición del inciso segundo del numeral 2 del artículo 146 de la Constitución, y advertir que el ISSFA, como institución, y por ella sus personeros, están obligados a cumplir con la resolución No. 037-94-CP".

Revisado el expediente, esta Corte Constitucional no encuentra en él autos que demuestren que el ISSFA y sus autoridades hayan cumplido con la resolución N.° 037-94-CP, pese a las reiteradas invocaciones expresadas en las resoluciones N.º 092-94-CP y la N.º 210-95-CP, esto es que al señor Ángel Alfonso Velasco Narváez se le hubiere reconocido el incremento económico de su bonificación, conforme a la Ley N.° 24, publicada en el Registro Oficial N.° 193 del 18 de mayo de 1989 y a la resolución *ut supra*, de S/. 4.000,00 a S/. 27.000,00 sucres, desde el 1 de junio de 1989.

Así, esta Corte Constitucional concluye que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas no ha cumplido con la resolución N.º 037-94-CP dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 19 de abril de 1994, con la que se le reconoció el incremento a la pensión establecida en la Ley N.º 24, publicada en el Registro Oficial N.º 193 de 18 de mayo de 1989.

Conviene anotar que en el presente caso se evidencia el continuo incumplimiento por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de una resolución constitucional emitida el 19 de abril de 1994, esto es, una resolución que analizó y resolvió acerca de hechos acaecidos hace aproximadamente 21 años. Dicha circunstancia deriva en un incumplimiento de larga data, que produce en razón del tiempo nuevas vulneraciones de derechos constitucionales y que torna complejo el cumplimiento integral de la reparación ordenada.

En este sentido, vale destacar que la Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que "[…] las consecuencias de reconocer el incumplimiento de una sentencia de última data, difieren de lo que implicaría reconocer el incumplimiento de una sentencia de larga data"[1], por cuanto los efectos que posiblemente habría tenido la resolución si hubiese sido acatada en el tiempo oportuno son distintos de los efectos que se generan durante el lapso prolongado de inejecución, agravando de esta manera el incumplimiento, y consiguientemente impidiendo que se produzca la reparación de los daños.

Por tal razón, el caso *sub examine* que corresponde a la categoría de incumplimientos de larga data –debido a que de forma injustificable se inejecutó una resolución constitucional por aproximadamente 21 años– se traduce en la necesidad de que la reparación se realice de forma expedita, situación que no podría acaecer si la determinación del monto adeudado se realiza mediante un proceso de reparación económica en la vía contencioso administrativa.

Así, a partir de las consideraciones expuestas y en atención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en casos con analogía fáctica, para efectos de lograr una determinación célere de la reparación económica, es menester que las partes procesales acuerden el monto de reparación en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, conforme fue establecido por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-14-SIS-CC, que frente a un incumplimiento de larga data señaló en lo pertinente "[…] resultaría inoficioso, inefectivo y lesivo a la tutela judicial efectiva en su dimensión de ejecución, el remitir la cuantificación y reparación material a la jurisdicción contencioso administrativa, pues se insiste, han sido aproximadamente 15 años en los que se ha incumplido con la decisión constitucional"[2].

En suma, esta Corte Constitucional advierte que las autoridades, representantes legales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, no solo han incumplido la resolución N.º 037-94-CP dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 19 de abril de 1994, sino que además dicho incumplimiento se ha prolongado durante aproximadamente 21 años, lo que se traduce en la permanencia de la vulneración de derechos en el tiempo y la dilación de la reparación de los daños.

Finalmente, respecto a la alegación propuesta por el ISSFA en el informe escrito ingresado a esta Corte el 27 de febrero de 2014 (de fojas 282 a 284) y en la audiencia efectuada el 13 de marzo de 2014, acerca de que no es el órgano competente para asignar o incrementar pensiones del Estado, pues a su criterio, en aquella época, dicha competencia le correspondía a la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa Nacional, esta Corte Constitucional considera necesario precisar que la Ley N.º 169[3] que crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, estableció que "… los asuntos que a la fecha de expedición de la presente Ley, estuvieren tramitándose ante la Junta Calificadora de Servicios Militares, pasarán a conocimiento y resolución de la Junta de Calificación de Prestaciones a partir de la vigencia de esta Ley", por lo que se concluye, a partir de esta disposición transitoria y demás disposiciones contenidas en el texto de la ley, que las obligaciones tanto de la Junta Calificadora de Servicios Militares como de la Caja Militar pasaron a ser de responsabilidad del ISSFA.

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. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.

2. Declarar el incumplimiento de la resolución N.º 037-94-CP dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, por parte del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

3. Disponer que las autoridades, representantes legales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, den cumplimiento a dicha resolución, bajo prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Disponer que para la reparación económica generada como consecuencia del incumplimiento de la resolución N.º 037-94-CP por aproximadamente 21 años, se proceda mediante acuerdo entre las partes, en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, al que deben acudir de manera obligatoria con el propósito de llegar a un acuerdo en un plazo no mayor a treinta días y establecer el monto de la reparación pecuniaria referente a la diferencia que dejó de percibir el accionante a partir del incremento realizado a la pensión militar durante el período de vigencia de la Ley de Fijación de Sueldos y Salarios Mínimos Vitales

[1] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 001-12-SIS-CC emitida dentro de la causa N.º 0020-09-IS; y, sentencia N.º 002-12-SIS-CC emitida dentro de la causa N.º 0021-09-IS.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-14-SIS-CC emitida dentro del caso N.º 0019-14-IS, pg. 16.

[3] Ley N.º 169 publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 995 del 07 de agosto de 1992.

y Elevación de Sueldos y Salarios, publicada en el Registro Oficial N.º 193 del 18 de mayo de 1989, hasta la fecha en que se constate que el ISSFA hizo efectivo el mencionado incremento.

5. Disponer a las autoridades, representantes legales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que en el plazo máximo de 30 días, contados desde la fecha de firma del acuerdo transaccional, ejecuten la reparación económica fijada en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, bajo prevenciones de aplicación del artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

6. Disponer que el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado y las partes procesales informen a esta Corte Constitucional respecto del acuerdo al que lleguen las partes sobre el monto de reparación económica y respecto de la efectiva cancelación de dicha reparación. La información deberá ser remitida a la Corte Constitucional dentro del término de 10 días contados a partir de la firma del acuerdo y a partir de la respectiva cancelación, bajo prevenciones de aplicación del artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

7. Disponer que las autoridades, representantes legales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, a modo de reparación simbólica, confieran disculpas públicas al accionante en uno de los diarios de mayor circulación nacional, en un plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, período luego del cual las autoridades, representantes legales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, deberán informar a la Corte Constitucional respecto del cumplimiento de lo dispuesto, bajo prevenciones de aplicación del artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador

8. Esta Corte Constitucional deja a salvo su competencia reconocida en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículo 164 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para verificar de oficio el cumplimiento de esta decisión.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0108-11-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 025-15-SIS-CC

CASO N.º 0118-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

La señora Ana Cecilia Salazar Villacrés, presentó el 2 de diciembre del 2011 una acción de incumplimiento de la sentencia emitida por el Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, dentro de la acción de protección N.º 030-2011, en contra del director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de la ciudad de Riobamba.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 02 de diciembre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, señaló que la presente causa tiene relación con el caso signado con el N.º 0973-11-JP, el cual reposa en el archivo de esta Institución.

Mediante memorando N.º 749-CC-SG, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con el sorteo realizado el 8 de diciembre del 2011 por parte del Pleno de la Corte Constitucional, remitió el presente caso al ex juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie, para la sustanciación del mismo.

El 03 de abril de 2012, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 de la Constitución de la República, 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 19 del Reglamento de Sustanciación de

Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, mediante auto, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con la demanda planteada y dicho auto a los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, a fin de que en el término de diez días remitan a la Corte Constitucional un informe con la debida motivación sobre las razones del incumplimiento que se demanda, así como la documentación referente a este caso. De igual manera, en dicho auto se notificó a la Procuraduría General del Estado y a la legitimada activa. Asimismo, se dispuso que el Tribunal de instancia notifique al legitimado pasivo para que en el término de diez días presente un informe motivado sobre las razones del incumplimiento de la sentencia.

El 06 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces de la primera Corte Constitucional, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió a sortear nuevamente la causa. En atención al sorteo realizado el 03 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, través del memorando N.º 017-CCE-SG-SUS-2013, remitió el expediente a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade para la sustanciación del mismo. Mediante providencia del 22 de abril de 2013, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0118-11-IS.

Mediante providencia del 11 de diciembre del 2014, se convocó a audiencia pública a las partes procesales y a terceros interesados, la cual se desarrolló el 18 de diciembre del 2014 a las 10h00. A esta audiencia no asistió la legitimada activa, pese a haber sido notificada oportunamente.

De la demanda y sus argumentos

La accionante alega que desde el 01 de diciembre de 2008, hasta la fecha en que presentó esta acción, ha trabajado en el Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de Riobamba como líder de farmacia. Señala que al enterarse de una convocatoria a concurso cerrado para llenar una vacante de auxiliar de farmacia, participó en dicho concurso, obteniendo la más alta puntuación, razón por la cual se hizo acreedora al referido cargo; sin embargo, el director de la casa de salud siendo la autoridad nominadora para dar a conocer los resultados de forma oficial, no lo hizo.

El Ministerio de Salud dictó previamente un acto normativo denominado "Instructivo para la Selección de Personal de los puestos amparados por el Código del Trabajo y la Contratación Colectiva en el Ministerio de Salud Pública y sus entidades adscritas" para regular el concurso cerrado de oposición y merecimientos en el que participó la accionante. En este acto normativo se preveía que el ganador o ganadora del concurso sería declarado como tal mediante un acta pública y se le emitiría un contrato a prueba, para posteriormente, y en el caso de rendir evaluaciones satisfactorias, emitirle un contrato indefinido.

En virtud de ser la ganadora de un concurso de oposición y al no declararla ganadora y celebrarse el contrato a prueba, la accionante compareció ante el Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo y dedujo acción de protección en contra de la misma autoridad accionada en esta causa, es decir, en contra del director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de la ciudad de Riobamba.

Los jueces de instancia resolvieron que la entidad accionada debía otorgar un nombramiento a favor de la accionante, ya que según ellos estaba amparada por la Ley Orgánica de Servicio Público, y se cumplió con lo previsto en la norma constitucional consagrada en el artículo 229 primer inciso de la Constitución de la República, que dispone: "Serán servidoras y servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (…)", por lo que dispusieron que el director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de Riobamba, otorgue a favor de la accionante un nombramiento, por considerar que la doctora Ana Cecilia Salazar Villacrés ostentaba la calidad de servidora pública. Además, los jueces en dicha sentencia dispusieron como medida de reparación integral que el accionado no vuelva a repetir la misma omisión en la que ha incurrido.

La accionante en el escrito de la demanda manifiesta que:

> (…) El señor director del hospital Pediátrico 'Alfonso Villagómez Román' en primera instancia no apela dicha acción de protección y mediante coacción realizada por el defensor del Pueblo de esta ciudad de Riobamba ha emitido una acción de personal signada con el N.- 004-HPAVR-RRHH-2011, como GANADOR DE CONCURSO Decreto 004, con fecha 01 de mayo del 2011, en el cual desobedece a lo dispuesto por el Primer Tribunal de Garantías Penales que claramente dice 'que se emita nombramiento a mi favor' y del cual se me elabora un contrato a prueba el 1 de Mayo del 2011 al 31 de Julio del 2011 y luego se me elabora un segundo contrato a prueba suscrito el 1 de junio del 2011 al 31 de agosto del 2011.'(…).

Del análisis del expediente se puede evidenciar que el Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez" del Ministerio de Salud, luego de emitida la sentencia por parte del Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, procedió mediante una acción de personal a declarar a la accionante como ganadora del concurso y a emitir un contrato a prueba, posterior a lo cual se le aplicaron las evaluaciones respectivas, las cuales no tuvieron resultados satisfactorios, por lo que no se le emitió el contrato indefinido de trabajo.

Pretensión concreta de la accionante

La accionante solicita que:

> (…) a). obligar al accionado a que cumpla con lo que dispone la sentencia ejecutoriada
>
> b) disponer la inmediata destitución del cargo de Director de Hospital Pediátrico "Alfonso Villagomez Roman" de la ciudad de Riobamba"

c) se disponga la reparación de daños y perjuicios ocasionados por parte del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagomez Roman" Por más de las múltiples insistencias como respuesta recibí negativas incluso acudiendo al Delegado de la Comisión de la defensoría del Pueblo igual haciendo caso omiso (…).

Texto de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda

En lo principal, el texto de la sentencia emitida el 18 de abril de 2011, por el Primer Tribunal de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, cuyo cumplimiento se demanda, es el siguiente:

(…) Vistos: Ana Cecilia Salazar Villacrés, presenta acción de protección en contra del Director del Hospital Pediátrico Alfonso Villagómez Román, de la ciudad de Riobamba, ya que se ha realizado una convocatoria a concurso y oposición y entrevistas para asensos y traslados en dicho hospital. Que en primera instancia se ha declarado desierto el concurso, pero en la segunda convocatoria ha concursado la accionante para auxiliar de farmacia de dicho hospital, ganando tanto en merecimientos como en oposición (...) sin justificativo alguno han declarado desierto el concurso y han convocado a nuevos concursantes (...) OCTAVO.- La pregunta que se formula el Tribunal es, el Auxiliar de Farmacia es trabajador o empleado? Para el Tribunal es empleado, no trabajador y, la diferencia entre el empleado y el trabajador está en que en el primero prevalece la actividad intelectual sobre la física, mientras que en el segundo prevalece la actividad física sobre la intelectual (...) El Art. 229 inciso primero de la Constitución dice que serán servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título o trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. En el mismo Art. inciso tercero ordena que las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo. En el caso la accionante no es obrera, es empleada o servidora pública, por tanto tiene derecho no al contrato a prueba de trabajo, sino al nombramiento. La accionante cumplió con lo que dispone el inciso primero del Art. 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público, porque ganó el concurso de merecimientos y oposición, que guarda relación con el Art. 86 literal b) ibídem (...) NOVENO.- Si bien la accionante ha solicitado medidas cautelares, por haberse omitido pronunciarse sobre la misma al aceptarse a trámite, el Tribunal no puede hacer pronunciamiento alguno. Por lo expuesto, este Primer Tribunal de Garantías Penales, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta parcialmente la acción de protección presentada por Ana Cecilia Salazar Villacrés y se dispone: 1.- Que se emita el nombramiento a favor de la actora y 2.- La reparación integral, consistente en que el accionado de garantías que no se volverá a repetir la omisión en la que ha incurrido.- Se niega la petición de que se declare la inconstitucionalidad de la negativa a no expedir el contrato de ingreso, porque la inconstitucionalidad es de conocimiento exclusivo de la Corte Constitucional (...) y no de los jueces Constitucionales de primera ni segunda instancia, al igual que se deje sin efecto la declaratoria de desierto el concurso, porque no ha ocurrido la misma, sino que ha sido un simple temor de la accionante (...) Notifíquese (…).

De la contestación a la demanda

Argumentos expuestos por los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo

Los jueces señalan que mediante sentencia emitida el 18 de abril de 2011, aceptaron parcialmente la acción de protección iniciada por la señora Ana Salazar Villacrés, y dispusieron que se emita el nombramiento a favor de la actora, a más de delegar al señor comisionado de la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

Agregan que, al no apelar las partes la sentencia causó ejecutoría y que en el proceso (acción de protección) consta la acción de personal enviada por el doctor César Ayala Delgado, en calidad de director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román", ubicado en la ciudad de Riobamba. Los jueces argumentan que en la citada acción de personal se hace constar que por haber sido ganadora del concurso mediante el proceso de selección para llenar la vacante de auxiliar de farmacia se extendió la partida número 130 y que el proceso de selección se ha realizado de conformidad con el instructivo elaborado para el efecto por el Ministerio de Salud Pública, de tal forma que desde el 29 de abril de 2011, no se encuentra pendiente ningún pedido por despachar a favor de la accionante.

Argumentos expuestos por el doctor Gonzalo Bonilla, director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de Riobamba

El doctor Gonzalo Bonilla, en su calidad de director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román", señala que se convocó a un concurso cerrado de oposición y méritos para llenar el puesto vacante de auxiliar de farmacia de dicha casa de salud, el cual estaba bajo el régimen laboral del Código de Trabajo. En dicho concurso se declaró ganadora del mismo a la accionante, por lo que debía ocupar el mencionado puesto vacante.

Asimismo, señala que los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo han emitido su resolución, disponiendo que se emita el nombramiento a favor de la accionante, lo cual no fue su pretensión; por lo mismo, sostienen que los jueces se extralimitaron al ampliar la pretensión de la accionante vulnerando el marco jurídico y régimen laboral al cual estaba sujeta la señora Ana Cecilia Salazar Villacrés, esto es, el Código del Trabajo, razón por la cual no se le podía otorgar un nombramiento, sino un contrato de trabajo a prueba.

Se manifiesta que el doctor César Ayala Delgado, director en ese entonces del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de Riobamba, luego de que se emitiera la sentencia dentro de la acción de protección por parte del Primer Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, se declaró a la accionante como ganadora del concurso de oposición y méritos y se elaboró el contrato de trabajo a prueba con fecha 01 de mayo de 2011, tal como lo determina el Código del Trabajo y el "Instructivo para Selección de Personal de los puestos amparados por el Código del Trabajo y Contratación Colectiva en el Ministerio de Salud Pública y sus entidades adscritas".

Durante los 90 días que duró el contrato de trabajo a prueba se evaluó el desempeño de la trabajadora en las actividades a ella encomendadas por dos ocasiones, obteniendo el puntaje de 49.6 y 66.18, el cual resultó ser insatisfactorio por lo que se notificó a la accionante con la terminación del contrato referido, sin que se haya incumplido ninguna disposición legal por parte de la autoridad accionada.

El accionado señala que la legitimada activa, por segunda ocasión, interpuso una acción de protección, la cual recayó en el Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia de Chimborazo, solicitando que se declare "la inconstitucionalidad del informe técnico de evaluación emitida de no expedir el contrato de ingreso a mi favor y que se ejecute la acción de personal como ganadora legítima del concurso de oposición y entrevista de auxiliar de enfermería". Añade que al existir identidad objetiva y subjetiva entre la primera y segunda acción de protección, el juez de la causa inadmitió dicha acción.

Solicita que se considere el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto existe un abuso de derecho por parte de la accionante al haber presentado dos acciones de protección por el mismo acto y contra las mismas personas, pretendiendo aprovecharse de la tutela judicial y constitucional, confundiendo el régimen laboral al que pertenecía, solicitando que se le otorgue un nombramiento.

Argumentos expuestos por la Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señaló casilla constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 163, 191 numeral 2 literal **c** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

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

Legitimación activa

La doctora Ana Cecilia Salazar Villacrés se encuentra legitimada para presentar esta acción de incumplimiento, de conformidad con lo prescrito en el artículo 439 de la Constitución de la República y conforme lo dispuesto en los artículos 9 literal **a** y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y ámbito de aplicación de la acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento tiene por objeto conseguir que una sentencia sea cumplida con el fin de asegurar la efectiva materialización de los derechos y, por ende, de la Constitución de la República. La propia Constitución otorga a la Corte Constitucional la potestad de ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en dicha materia, según lo prescrito en el artículo 429 ibídem.

La Corte Constitucional tiene la facultad de conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, lo cual propende a desplegar la mayor cantidad de mecanismos jurídicos a favor de las personas, a fin de garantizar que sus sentencias y dictámenes constitucionales sean materializados, y así, coadyuvar con una correcta administración de justicia constitucional.

De esta forma, se le ha dotado a la Corte Constitucional de un mecanismo idóneo y efectivo para hacer cumplir con las más amplías facultades y potestades estas decisiones. Al respecto, esta Corte ha señalado lo siguiente:

> (...) [P]ara tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado (...)[1].

Asimismo, en lo atinente a las garantías jurisdiccionales de derechos, las disposiciones constitucionales previstas en el artículo 86 de la Constitución de la República disponen que estos procesos únicamente concluirán con la ejecución de la sentencia. En armonía con la norma invocada, este organismo constitucional ha expuesto lo siguiente:

> [L]os procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando haya cumplido con todos los actos que se haya dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones[2].

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS.

Por tanto, las decisiones que emitan los jueces ordinarios al resolver las acciones atinentes a garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales constituyen sentencias de cumplimiento inmediato, acorde con lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En esta medida, el cumplimiento de dichas sentencias es exigible mediante acción de incumplimiento.

Determinación del problema jurídico

En atención a los fundamentos fácticos descritos anteriormente, con la finalidad de determinar si el director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez" de la ciudad de Riobamba, incumplió o no con la resolución dictada por los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Riobamba, esta Corte estima necesario sistematizar sus argumentaciones a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico.

El director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de Riobamba ¿incumplió la sentencia dictada por los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Riobamba, dentro de la acción de protección N.º 0030-2011?

Resolución del problema jurídico

El director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de Riobamba ¿incumplió la sentencia dictada por los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Riobamba, dentro de la acción de protección N.º 0030-2011?

La parte resolutiva de la sentencia emitida por los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Riobamba dentro de la acción de protección que presentó la accionante en contra del director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez" de la ciudad de Riobamba, señala lo siguiente:

> "(…) se acepta parcialmente la acción de protección presentada por Ana Cecilia Salazar Villacrés y se dispone: 1.- Que se emita el nombramiento a favor de la actora (…)".

Frente a esta disposición emitida en sentencia, debemos precisar que la Constitución de la República establece que el otorgamiento de un nombramiento para el ingreso al servicio público se producirá únicamente como consecuencia de haber resultado ganador en un concurso de oposición y merecimientos regulado por la Ley Orgánica del Servicio Público. Al respecto, el artículo 228 de la Constitución de la República dispone:

> El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

De igual manera, los artículos 5, 16 y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público establecen respectivamente que:

> Para ingresar al servicio público se requiere: (…) h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de mérito y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular y de libre nombramiento o remoción; (…)
>
> Para desempeñar un puesto público se requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora. (…)
>
> El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos. El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio de Relaciones Laborales implementará normas para facilitar su actividad laboral. La calificación en los concursos de méritos y oposición debe hacerse con parámetros objetivos, y en ningún caso, las autoridades nominadoras podrán intervenir de manera directa, subjetiva o hacer uso de mecanismos discrecionales. Este tipo de irregularidades invalidarán los procesos de selección de personal.

La Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones que el concurso de oposición y méritos tiene como finalidad asegurar una selección objetiva en virtud de los méritos de la o el aspirante, a fin de garantizar, por un lado, la eficiencia, eficacia y calidad de la administración pública, y por otro lado, el derecho constitucional a la igualdad formal y material de los aspirantes, establecido en los artículo 11 numeral 1, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, ya que a través de un mecanismo estándar para la selección e ingreso de personal, se garantiza que todos quienes deseen participar en un concurso de oposición y méritos para el ingreso a la administración pública lo hagan en igualdad de condiciones y oportunidades[3]. De esta manera, el concurso de méritos y oposición constituye uno de los más efectivos sistemas de selección, ya que permite que quienes aspiren a ingresar a la administración pública lo hagan en base a sus méritos, esto es, en base a la demostración de conocimientos, capacidades y habilidades a través de pruebas objetivas.

En el caso *sub júdice*, si bien la accionante participó en un concurso de oposición y méritos para ocupar la plaza vacante de "Auxiliar de Farmacia", hay que precisar que esta vacante era para un cargo regido por el Código del Trabajo y que este concurso cerrado de oposición y méritos estuvo regulado por un acto normativo emitido por el Ministerio de Salud denominado "Instructivo para la Selección de Personal de los puestos amparados por el Código del Trabajo y la Contratación Colectiva en el Ministerio de Salud Pública y sus entidades adscritas", es decir, estuvo adscrito al régimen laboral según las disposiciones legales contenidas en el Código del Trabajo,

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-10-SIS-CC, caso N.º 0003-09-IS.

en concordancia con el artículo 229 de la Constitución de la República y artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público[4], que establece la posibilidad de que algunas servidoras o servidores públicos estén bajo el régimen jurídico del Código del Trabajo mediante la figura de los contratos laborales en cualquiera de sus especies (a prueba, eventuales, a plazo fijo o indefinidos). El concurso cerrado de oposición y méritos para optar por un cargo regido por el Código del Trabajo en el que participó la accionante, es distinto a los concursos de oposición y merecimiento abiertos o cerrados regulados por la Ley Orgánica de Servicio Público, ya que estos últimos tienen como resultado el otorgamiento de nombramientos provisionales o definitivos (según el caso) para quienes resultaren ganadores de los mismos.

Ante esto, la Corte Constitucional es categórica en señalar que el disponer la emisión de un nombramiento definitivo para el ingreso al servicio público mediante sentencia, sin que se haya realizado un concurso de oposición y merecimientos regulado por la Ley Orgánica del Servicio Público, es contrario a la Constitución, por lo que no se podría conminar al director del Hospital Pediátrico "Alfonso Villagómez Román" de la ciudad de Riobamba, a que emita un nombramiento a favor de la accionante en flagrante violación a la misma y a la Ley, ya que al hacerlo se lesionaría el derecho a la igualdad, conforme lo ha señalado esta Corte. Por lo tanto, la Corte Constitucional es del criterio que la decisión de los jueces del Primer Tribunal de Garantías Penales de Riobamba emitida en sentencia es inejecutable, pues fue dictada en inobservancia de las disposiciones constitucionales y legales que regulan el ingreso al servicio público y tutelan la eficacia y eficiencia de la administración pública, así como el derecho a la igualdad de quienes deseen ingresar al servicio público.

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 incumplimiento de sentencia constitucional planteada.

2. Disponer el archivo de la presente 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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 08 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0118-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 026-15-SIS-CC

CASO N.° 0042-13-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 29 de julio de 2013 la señora Piedad Antonieta López Santos presentó acción de incumplimiento de sentencia constitucional respecto a la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 23 de febrero de 2010, dentro de la acción de protección N.° 165-2010 y N.° 1253-A-2009.

[4] "Art. 229. Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. **Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. (…)".**
"Art. 4. Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. **Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo."** (El resaltado nos pertenece).

El 29 de julio de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.° 0042-13-IS no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 07 de agosto de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa quien mediante providencia de 17 de septiembre de 2014, avocó conocimiento determinando su competencia para conocer y resolver acciones de incumplimiento de sentencias y dispuso de conformidad con el artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se convoque a las partes a audiencia pública, señalando para el efecto el día viernes 03 de octubre de 2014.

Resolución cuyo cumplimiento se demanda

Resolución N.° 165-10-A dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 23 de febrero de 2010, la cual en su parte pertinente señala:

> Luego de analizar debida y prolijamente todos los argumentos que expresa el juez a quo, para fundamentar su sentencia, y los fundamentos de la accionante para proponer esta acción de protección, encuentra que efectivamente existe vulneración de derechos constitucionales, toda vez que, la accionante queriendo hacer uso de una de las prestaciones de la Seguridad Social que es la jubilación por vejez, (Derecho irrenunciable) el IESS mediante oficio la condiciona y le exige a cambio de su petición, que renuncie al pago de indemnización estipulado en el mandato 2, conculcando su derecho a la Seguridad Social, que tienen los trabajadores que aportan al IESS; TERCERO: Por tanto, esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, **"ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA"**, confirma la sentencia recurrida en todas sus partes y declara **CON LUGAR LA ACCION DE PROTECCION**, propuesta por la Dra. Piedad Antonieta López Santos, en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social… (sic)

Fundamentos y pretensión de la solicitud

Detalle y fundamento de la solicitud de la señora Piedad López Santos en su calidad de accionante

La doctora Piedad López Santos manifiesta en lo principal que el juez Décimo Primero de lo Civil de Guayaquil resolvió aceptar la acción de protección propuesta por su persona, ordenando al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante simplemente IESS), proceda a aceptar su renuncia, además, que reciba los beneficios de jubilación por vejez, los derechos consagrados en el Art. 8 del Mandato Constituyente N.° 2, así como las pensiones legales. Posteriormente señala que en segunda instancia, la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió confirmar la sentencia en todas sus partes.

La accionante sostiene que con fecha 05 de abril de 2013 se notificó al IESS con la providencia de mandamiento de ejecución, bajo prevenciones legales, concediéndole el término de 24 horas para que cumpla con lo ordenado. A partir de ello, pone de manifiesto que con fecha 25 de marzo de 2013 el actuario del despacho del Juzgado Décimo Primero de lo Civil del Guayas, sentó razón en la misma que indicó que la parte demandada "ha cumplido parcialmente con lo ordenado en las sentencias dictadas en la causa".

Pretensión

La señora Piedad López Santos solicita se ordene en sentencia el cumplimiento de lo ordenado en las resoluciones en firme y se cumpla con lo dispuesto en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, "consistente en 7 salarios de remuneración básica unificada por cada año de servicio prestado en la Institución que en mi caso son 37 años ininterrumpidos y sacrificados en los que se incluirán, intereses legales hasta la fecha de su liquidación" (sic). Adicionalmente, solicita se ordene el pago de costas procesales, honorarios profesionales, así como el pago de daños y perjuicios causados por el incumplimiento.

Contestación a la demanda

Argumentos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Dirección Provincial del Guayas

El doctor José Iván Espinel Molina, en su calidad de director provincial del IESS-Guayas, mediante escrito presentado con fecha 29 de septiembre de 2014, sostiene que la accionante presentó con fecha 10 de febrero de 2009, de manera extemporánea, la solicitud para desvincularse del IESS y acogerse a los beneficios del Mandato N.° 2, por lo que no cumplió con lo previsto en la resolución N.° CD 231 del 05 de diciembre de 2008, la cual señalaba el programa de desvinculaciones debidamente financiado para el año 2009 y que debía aprobar el Director General hasta el 31 de enero de 2009.

Indica además que la señora Piedad López Santos "no ha probado ni podrá probar que el IESS para el año 2009 la registró oportunamente en el programa de desvinculaciones en cumplimiento a lo que dispone el Art. 8 del Mandato Constituyente Nº 2". También señala que el juez constitucional debió observar que el IESS es una institución del sector público y sus actos administrativos son resueltos conforme lo señala el artículo 173 de la Constitución de la República.

Por otro lado, manifiesta que no existe ningún acto administrativo que le haya negado o disminuido derecho alguno, que dichos fallos violaron el artículo 133 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, el artículo 7 del Código Civil, el artículo 42 numerales 1, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los artículos 76 numeral 1 y 173 de la Constitución de la República, los artículos 8 inciso primero, 9 y la disposición transitoria

segunda del Mandato Constituyente N.° 2, así como el artículo 115 de la Codificación del Código de Procedimiento Civil.

Afirma que "Posteriormente, emite sentencia contradictoria ordenando pagos de pensiones a la actora sin que se encuentre cesante al régimen del Seguro Social Obligatorio, volviéndose inaplicable dicha Sentencia, creando efectos vinculantes al margen de la ley".

Concluye manifestando que el IESS,

> …cumplió con los derechos de la Dra. Piedad López Santos, en las cuantías vigentes a la fecha de su renuncia y a lo resuelto mediante Sentencia expedida por el Juez Décimo Primero de lo Civil de Guayaquil y ratificada por los Jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en concordancia con lo establecido en la Resolución SENRES-2009-000-200 de agosto 21 de 2009 y su modificatoria Nº MRL-2009-007 publicada en el Registro Oficial Nº 56 de octubre 28 de 2009; siempre y cuando el valor total a recibir no sobrepase el límite establecido en los Mandatos Constituyente 2 y 4 y con la Sentencia vinculante Nº 004-10-SAN-CC… (sic)

Argumentos de la Procuraduría General del Estado.

El abogado Francisco Falquez Cobo, en calidad de director regional N.° 1 de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 04 de noviembre de 2014, ratificó la intervención en audiencia del abogado Diego Romero Castro. Adicionalmente, expuso un resumen de lo mencionado por la Procuraduría General del Estado durante la audiencia pública, en los siguientes términos:

Las sentencias de acción de protección de las que la señora Piedad López Santos ha reclamado su cumplimiento, en ningún momento reconocen el pago de la cantidad próxima a los cincuenta mil dólares.

La demanda por el presunto incumplimiento de sentencia no precisa en qué exactamente radica el incumplimiento, toda vez que las sentencias no determinan pagos con expresión de cantidades.

El IESS sí ha dado cumplimiento a las sentencias constitucionales emitidas en el proceso de acción de protección.

Audiencia Pública

Dentro de la causa se realizaron dos audiencias virtuales. La primera el 03 de octubre de 2014, suspendida por asuntos de fuerza mayor debido a la interrupción del servicio de energía eléctrica, lo que impidió que la audiencia concluya ese día. Posteriormente, se reinstaló la audiencia el día 24 del mismo mes y año, a las 10:00. A las audiencias comparecieron, el doctor Olmedo López de Villavicencio y la doctora Matilde Betancourt Guerra en representación de la señora Piedad López Santos (legitimada activa); y de parte del legitimado pasivo el doctor José Coellar Luna, patrocinador del presidente del Consejo Directivo del IESS y del director general del IESS, el doctor Diego Romero Castro delegado del procurador general del Estado –este último compareció solo a la segunda audiencia. No comparecieron los jueces de la Tercera Sala de los Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

De la intervención del doctor Olmedo López de Villavicencio se desprende en lo principal, lo siguiente: que se ratificó en los fundamentos de hecho y de derecho señalados en la acción de incumplimiento de sentencia constitucional; que señaló que los documentos acompañados avalan que habiendo una sentencia ejecutoriada, esta ha sido incumplida; que con fecha 11 de diciembre de 2008 la señora Piedad López Santos se vio obligada a presentar ante el juez competente una acción de protección, dado que sus derechos laborales y constitucionales estaban siendo vulnerados por el IESS al no aceptar que se acoja a los beneficios de vejez y jubilación patronal, además de los beneficios establecidos en los mandatos constituyentes N.° 2 y N.° 4, pretendiendo imponérsele condicionamientos en el sentido de que presente su renuncia haciendo constar que no solicitará a futuro acogerse a los beneficios de los mandatos constituyentes; que el juez Décimo Primero de lo Civil del Guayas dispuso que el IESS proceda a aceptar la renuncia presentada por la accionante y que esta reciba los beneficios de jubilación, así como aquellos establecidos en los Mandatos Constituyentes N.° 2 y N.° 4; y que la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito del Guayas confirmó la sentencia declarando con lugar la acción de protección. Finalmente, sostiene que el IESS ha incumplido con lo ordenado y que se ha insistido reiteradamente el cumplimiento de la sentencia, sin embargo hasta la presente fecha, los representantes del IESS se niegan a cumplirla íntegramente tal y como se encuentra ordenado en la sentencia expedida a su favor.

El doctor José Coellar Luna puso de manifiesto que la legitimada activa presentó su renuncia en el mes de febrero, extemporáneamente a la fecha en que se normaron los procedimientos del Mandato Constituyente N.° 2 en su artículo 8; y que el plazo para desvincularse de la institución era hasta el 31 de enero de 2009, pero la señora Piedad López Santos presentó su comunicación en febrero de 2009, cuando ya no había el presupuesto para incluirla como lo establece el Mandato Constituyente. Por esa razón, el director general le mantuvo informada que no podía aceptarse su renuncia. Señaló además que en octubre de 2010 se aceptó la renuncia de la señora Piedad López Santos, quien en esa fecha se retiró del IESS; que en diciembre de 2010 entregó los documentos, por esa razón el IESS no le podía cancelar sus beneficios jubilares; y que una vez que entregó todos los bienes e informes, el IESS le pagó inmediatamente. Indicó que la accionante no puede negar que se le ha pagado su liquidación y sus haberes y que lo que ella reclama es una diferencia por renuncia voluntaria, programada para los que se desvincularon en el 2010.

El representante de la Procuraduría General del Estado, señaló que el IESS ha cumplido con todas las obligaciones que le impone la sentencia de acción de protección y que ha cumplido con la planificación, plazo y parámetros que

impone el Mandato Constituyente N.° 2. Manifestó además que la sentencia no determina la cantidad exacta de los rubros que deben ser cancelados, que el IESS ha acatado la sentencia y que ha aplicado la normativa pertinente, cancelando los valores que le corresponden por la renuncia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

La señora Piedad López Santos se encuentra legitimada para presentar acción de incumplimiento de sentencia constitucional, en virtud del artículo 439 de la Constitución que establece que "las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente".

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República[1], tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de decisiones dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual la Corte Constitucional, en caso de demostrarse la inobservancia total o parcial de la sentencia o dictamen alegada por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la ley a fin de que la reparación del derecho sea satisfecha y puede establecer las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.

Respecto al efecto de las sentencias y dictámenes constitucionales, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que estas son de inmediato cumplimiento[2] y, al desarrollar este lineamiento, en el artículo 163 primer inciso señala que "Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional".

De esta forma, la acción de incumplimiento constituye un mecanismo que permite hacer cumplir los fallos jurisdiccionales y asegurar así la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como también, determina la posibilidad de exigir que dichas decisiones se cumplan de forma inmediata, integral y efectiva.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

La Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ¿incumplió la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito **de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 23 de febrero de 2010, dentro de la acción de protección N.° 165-2010 y N.° 1253-A-2009?**

Del contenido de la sentencia cuyo cumplimiento se reclama a través de la presente acción, se desprende que la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas confirmó la sentencia dictada por el juez décimo primero de lo civil del Guayas; consecuencia de lo cual, el IESS tenía la obligación de aceptar la renuncia presentada por la doctora Piedad López Santos, pagarle los beneficios de jubilación por vejez, los derechos consagrados en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2[3] y las pensiones que le correspondían legalmente desde la fecha de la resolución.

---

[1] Constitución de la República del Ecuador, artículo 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera le ley, las siguientes atribuciones:…9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

[2] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 162.- Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación.

[3] Mandato Constituyente N.° 2, artículo 8.- 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.
Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.
Todos los funcionarios, servidores públicos, personal docente y trabajadores del sector público que se acojan a los beneficios de las indemnizaciones o bonificaciones indicadas en el presente artículo, no podrán reingresar al sector público, a excepción de las dignidades de elección popular o aquellos de libre nombramiento.

Conforme consta del expediente remitido por la Sala (fojas 111 del expediente constitucional), con fecha 20 de septiembre de 2010 el IESS aceptó la renuncia presentada por la señora Piedad López Santos, puntualizando en el mismo documento que en concordancia con lo determinado en la segunda disposición transitoria del Mandato Constituyente N.° 2, la dimisión era efectiva desde esa fecha y que,

> …los derechos indemnizatorios a los que tiene derecho, serán los estipulados en la Resolución CD 309 de marzo 10 de 2010; cuyo artículo 4 para su caso, tipifica: Los servidores que renuncien en forma voluntaria para acogerse a la Jubilación por Vejez, percibirán "… lo establecido en la Resolución SENRES-2009-000200 de agosto 21 de 2009 y su modificatoria Nº MRL-2009-0007 publicada en el Registro Oficial Nº 56 de octubre 28 de 2009; siempre y cuando el valor total a recibir no sobrepase el límite establecido en los Mandatos Constituyente 2 y 4… (sic)

La accionante, con fecha 17 de enero de 2011 remitió un escrito al juez competente (fojas 121 del expediente constitucional), mediante el cual afirma que,

> Actualmente ya me encuentro Jubilada por Vejez, una vez que, la parte demandada acató parcialmente el fallo constitucional. SE ME HA PAGADO Octubre y Noviembre del 2010.- **Se me adeuda el mes de Diciembre y la Décima tercera pensión Jubilar – 2010**.-…**Ya estoy Jubilada y debe pagarme lo que demandé y en sentencia se ordenó**. Esto es, la contribución económica del art. 8 del mandato Constituyente Nº 2… (sic) (énfasis añadido)

Luego, con escrito del 21 de marzo de 2011, la ahora accionante pone de manifiesto ante el juez Décimo Primero de lo Civil del Guayas que "UNICAMENTE FALTA QUE EL IESS ME PAGUE EL MANDATO 2, ART. 8, PORQUE ASI ESTÁ ORDENADO EN SENTENCIA, que se cumpla el pago a la fecha de la vigencia, del año 2009, que equivale a la suma de $50.000, oo USA" (sic).

Por su parte el IESS, mediante escrito presentado con fecha 08 de abril de 2011 (foja 133 del expediente constitucional), señala que la institución cumplió con sus obligaciones patronales con la actora,

> …pagándole sus beneficios a la fecha que terminó sus relaciones laborales, cumpliéndose así lo ordenado mediante Sentencia…En lo que respecta al pago del incentivo, este ya fue cancelado de acuerdo a lo determinado en la Segunda Disposición Transitoria del Mandato Constituyente Nº 2…y a lo establecido en la Resolución SENRES-2009-000200 de agosto 21 de 2009 y su modificatoria Nº MRL-2009-0007 publicada en el Registro Oficial Nº 56 de octubre 28 de 2009… (sic)

El 13 de diciembre de 2011, por disposición del juez Décimo Primero de lo Civil del Guayas, se ofició a la directora del Departamento Financiero del Centro de Atención Ambulatoria de la Central Guayas del IESS, para que se remita a dicho despacho el valor correspondiente al pago total de los valores a recibir por la actora, como parte de su incentivo jubilar, de acuerdo a la sentencia dictada y ejecutoriada. No obstante, constan en el expediente las razones sentadas por el abogado Isidro Plaza Macías, secretario encargado del Juzgado Décimo Primero de lo Civil del Guayas: de fecha 25 de marzo de 2013 que señala "consta del proceso que la parte demandada ha cumplido parcialmente con lo ordenado en las sentencias dictadas en la causa", y de fecha 29 de abril de 2013 (foja 163) mediante la cual certifica que "habiendo la parte demandada cumplido parcialmente con lo ordenado en las sentencias dicadas en la causa como obra de la razón actuarial de fojas 128, no consta del mismo, que posterior a dicha razón la parte demandada haya cumplido con la totalidad de lo ordenado en las referidas sentencias" (sic).

En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que existe dentro del expediente constancia que el IESS ha cumplido parcialmente la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas. Es así que, a través del oficio suscrito por el señor Fernando Guijarro Cabezas de fecha 20 de septiembre de 2010, se constata que el IESS aceptó la renuncia presentada por la señora Piedad López Santos. Por otro lado, mediante escrito de fecha 21 de marzo de 2011, queda evidenciado que la señora Piedad López Santos aceptó haber recibido de parte del IESS el valor correspondiente por jubilación que le correspondía legalmente, no así lo establecido en el Mandato Constituyente N.° 2. En esa misma línea, consta en el expediente a fojas 2 y 3 del expediente constitucional, el oficio suscrito por la licenciada Carmen Zúñiga León, delegada provincial de la Administración del Talento Humano del IESS, de fecha 21 de marzo de 2013, a través del cual se informa a la ahora accionante que se han cancelado los valores correspondientes a la jubilación patronal. Sin embargo, si bien el IESS ha expresado, tanto por escrito como en audiencia pública, que habría cumplido en su totalidad lo dispuesto en la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia del Guayas, de la documentación que reposa en el expediente de instancia y en el de la Corte Constitucional no queda constancia del pago por el reconocimiento de los beneficios contemplados en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2.

La acción de incumplimiento de sentencia planteada ante esta Corte, es un mecanismo a través del cual se busca la protección efectiva de los derechos constitucionales de la accionante, garantizados en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la cual establece que un fallo constitucional debe ser cumplido integralmente[4]. Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha indicado:

[4] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional, artículo 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional.
Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas.
La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio.
El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio.

> …es obligación de esta Corte Constitucional, como también de otras autoridades judiciales y administrativas, llevar a cabo todas las acciones requeridas para el fiel cumplimiento de sus resoluciones; de lo contrario, también se estaría vulnerando el derecho a una reparación integral, y por lo tanto se estaría dejando en indefensión al accionante, por lo que la acción por incumplimiento de sentencia o dictámenes constitucionales, no solo es una atribución de la Corte Constitucional, sino que es un derecho fundamental de todas las personas para acceder realmente a una protección judicial efectiva que haga prevalecer sus derechos y no genere un estado de indefensión a los afectados, aplicando a plenitud el principio de reparación integral del daño causado...[5] (sic)

Para ello, de conformidad con lo prescrito en el artículo 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte puede,

> …ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante…

En virtud de lo expuesto, con la finalidad de garantizar los derechos constitucionales de la accionante, esta Corte determina la obligación del IESS de cumplir integralmente la sentencia dictada el 23 de febrero de 2010 por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, para lo cual, deberá cancelar a la accionante el monto de indemnización en virtud del artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, sin que ello signifique que necesariamente deba recibir, como solicita, los 7 salarios, pues el alcance de la norma citada ha sido debidamente determinado por esta Corte en sentencias vinculadas a casos análogos que resultan pertinentes exponer:

> …El alcance del Mandato Constituyente Nº 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o 'abusos' cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente Nº 2, efectivamente tiene un alto contenido de razonabilidad, en tanto, busca la igualdad material, y en el supuesto en que se pretenda asumir la razonabilidad en donde se produce una desigualdad, esta contiene una justificación objetiva y razonable…[6] (sic)

> …una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato Nº 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición **"hasta"**, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas…[7] (sic) (énfasis añadido)

En esta línea jurisprudencial se ha mantenido la Corte Constitucional, estableciendo que:

> …se trata entonces de una disposición general, que tiende a regular y fijar los montos máximos de indemnización a percibir, por supresión de partidas, retiro voluntario o renuncia voluntaria de las y los servidores públicos.
>
> Es decir, la norma contenida en el Mandato Constituyente No. 2, conlleva una obligación de hacer en la verificación de hasta un monto límite, mas no al establecimiento de un monto fijo que debe ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones…[8]

De tal manera, queda claramente establecido que el Mandato Constituyente N.º 2 en su artículo 8 establece topes máximos para el pago de liquidaciones por jubilación, por lo que en ningún momento se instituye la obligatoriedad de pagar de manera general la cifra máxima determinada en dicha normativa. Por lo tanto, en virtud de dar cumplimiento a la sentencia, es necesario que se realice una cuantificación de los valores a percibir por concepto de la aplicación del Mandato Constituyente N.° 2, considerando para ello la normativa y la regla expedida para el efecto.

En el marco de lo señalado, de conformidad a lo contemplado en el artículo 19 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[9] y a lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia N.° 004-13-SAN-CC[10], mediante la cual ha establecido que

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.° 012-10-SIS-CC, caso N.° 0053-09-IS.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 001-10-SAN-CC caso N.º 0040-09-AN.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 002-12-SAN-CC, caso N.º 0041-09-AN.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 005-13-SAN-CC, caso N.º 0071-11-AN.

[9] Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 004-13-SAN-CC, caso N.° 0015-10-AN: "El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos"

la determinación del monto de la reparación económica corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa cuando la misma deba ser satisfecha por el Estado, se concluye para el caso *sub examine* que siendo el IESS una entidad pública, le corresponde a dicha jurisdicción realizar la cuantificación del monto que esta entidad debe cancelar por el beneficio del Mandato Constituyente N.° 2, en mérito de lo dispuesto en la sentencia cuyo cumplimiento se solicita, de la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, así como considerando los valores efectivamente entregados a la accionante que constan detallados en los recaudos procesales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el cumplimiento parcial de la sentencia constitucional dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 23 de febrero de 2010, por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por la accionante.

3. Disponer que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumpla íntegramente la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ratificatoria de la sentencia dictada por el juez Décimo Primero de lo Civil del Guayas.

4. La reparación económica que corresponda a la señora Piedad Antonieta López Santos se la determinará en la vía contencioso administrativa, conforme la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de junio de 2013.

5. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo prevenciones de ley, deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento de la presente sentencia.

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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 08 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0042-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de febrero de 2015

SENTENCIA N.° 031-15-SEP-CC

CASO N.° 0914-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ciudadano Hugo Efraín Hidalgo Carrasco presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 20 de marzo de 2012 por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.° 162-2012 que aceptó el recurso de apelación presentado por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca y revocó la sentencia subida en grado.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.° 0914-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 12 de septiembre de 2012 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, integrada por entonces los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Alfonso Luz Yúnes, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0914-12-EP.

El 06 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante providencia del 23 de julio de 2013, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, juez sustanciador de la causa en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, avocó conocimiento de la causa N. º 0914-12-EP.

De la solicitud y sus argumentos

Manifiesta el legitimado activo que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay inobservó su obligación constitucional de motivar su decisión.

Considera también que la judicatura referida no garantizó el derecho a la tutela judicial efectiva, luego que el juez de primera instancia declaró que la Municipalidad de Cuenca vulneró sus derechos constitucionales al haber dispuesto una prohibición de construcción sobre la propiedad de su bien inmueble, luego que la misma entidad autorizó años atrás una solicitud previa, es decir, ha generado un derecho a su favor sin que pueda revocarlo por su solo arbitrio, sin siquiera haberle notificado con dicha afectación.

Indica el accionante que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección desconoció el principio de derecho administrativo que establece que "los administrado (sic) no soportarán los errores en los cuales incurra la administración pública y no estarán obligados a soportar jurídicamente sus errores".

Considera el legitimado activo que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ha vulnerado en forma sistémica todo un conjunto y sistema interrelacionado de derechos y que desatiende principios que desconocen el más alto deber del Estado constitucional.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

El legitimado activo manifiesta que los derechos constitucionales vulnerados mediante la expedición de la sentencia impugnada son los establecidos en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado, solicita el accionante:

> Al tenor de lo dispuesto en la Constitución de la República y la propia LOGJCC solicito que solventando y ejercitando el control constitucional sobre una decisión judicial que ha provocado una grave violación de derechos constitucionales; y, con la finalidad de establecer precedentes judiciales en casos análogos conforme lo dispone el artículo 62 numeral 8 de la LOGJCC se declarará en sentencia:
>
> La violación de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, la debida motivación como un derecho fundamental al debido proceso; la tutela judicial efectiva y demás principios constitucionales expuestos con anterioridad en esta Acción Extraordinaria de Protección sucedidos con efecto de la expedición de la sentencia de fecha 20 de marzo de 2012 a las 10h20 emitida por los Señores Jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección signada con el Nro. 0162-2012 en instancia de Corte Provincial; y, se disponga además;
>
> La reparación integral a mi persona conforme el artículo 63 de la LOGJCC declarando la nulidad de la sentencia de fecha 20 de marzo de 2012 a las 10h20 emitida por los Señores Jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay toda vez que se ha vulnerado mis derechos constitucionales; y, como consecuencia, se vuelva a dictar la sentencia que corresponda por una Sala de integrada por conjueces en apego a una debida motivación que asegure un pronunciamiento sobre el fondo del asunto; es decir, sobre los derechos constitucionales motivo de la interposición de la Acción de Protección ordinaria, garantizando de esta forma un debida seguridad jurídica y una real y verás tutela judicial efectiva y expedita así como una debida imparcialidad de los órganos jurisdiccionales al momento de dictar su sentencia. (sic)

Decisión judicial impugnada

Sentencia del 20 de marzo de 2012 dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

> …3) De acuerdo a lo que disponen los Arts. 86 numeral 3 de la constitución y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. En el presente caso, la Municipalidad de Cuenca ha demostrado que el acto contenido en la resolución DCM-4667-2011 de fecha 2 de diciembre de 2011, que ha sido impugnado y se solicita se deje sin efecto, no hace sino informar una resolución debidamente tomada en base a sus atribuciones legales y constitucionales, por lo que queda sin sustento la pretensión del accionante, pues si se dejara sin efecto el acto de informar seguiría vigente la resolución que le perjudica y, por lo tanto, subsistiría el impedimento de edificación en los predios. 4) En conclusión, el "acto administrativo" contenido en el oficio impugnado, que no consiste sino en la información del propietario sobre el estado de los lotes urbanos de su propiedad en base a una resolución tomada dentro de las competencias de la Municipalidad de Cuenca, no vulnera ningún derecho

constitucional del accionante, ni menoscaba, disminuye o anula el goce de aquellos derechos, como lo exige el numeral 1 del Art. 41 de la Ley Orgánicas de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Por lo expuesto, esta Segunda Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERNANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Cuenca y revoca la sentencia dictada por el señor Juez Constitucional a quo en todas sus partes, al estar firme la resolución municipal de fecha miércoles 7 de marzo del 2001 (fs 47 a 51).- De conformidad con el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución, una vez ejecutoriada, remítase copia certificada de esta sentencia a la Corte Constitucional.- Notifíquese…. (sic)

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

Comparece mediante escrito constante a fojas 47 a 50 del expediente constitucional, el doctor José Vicente Andrade Vélez, en calidad de juez de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, manifestando en lo principal que la Sala de la Corte Provincial de Justicia fundamentó su sentencia en lo prescrito en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Así también indica que la decisión adoptada por la Sala tuvo en consideración que la Municipalidad de Cuenca demostró que los fundamentos de la acción de protección presentada en contra de la institución no procedían por cuanto el oficio N.° DCM-4667-2011 suscrito por el arquitecto Boris Landívar Villagómez, impugnado por el accionante, no contenía un acto administrativo sino que era un acto informativo respecto de una resolución adoptada en sesión por el Concejo Cantonal de Cuenca. En este sentido, manifiesta que la Municipalidad de Cuenca demostró fehacientemente que la referida sesión tuvo lugar el 07 de marzo de 2001 y no el 07 de febrero de 2001.

Finalmente manifiesta que la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia fue dictada en el marco de la debida fundamentación citando normas legales aplicables al caso, así como también explicando su debida pertinencia a la causa puesta en su conocimiento y basándose de manera estricta en la normativa constitucional vigente.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio delegado del Procurador General del Estado, conforme consta a foja 44 del expediente constitucional, señalando casilla constitucional para los fines pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Determinación del problema jurídico

Según las consideraciones anotadas, con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia del 20 de marzo de 2012 dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

La sentencia del 20 de marzo de 2012 dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El artículo 169 de la Constitución de la República determina que:

> El 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.

De lo manifestado se colige que, en aras de una correcta y adecuada administración de justicia, un mecanismo idóneo para alcanzarla es la instauración de un proceso en donde deben respetarse las garantías, principios y derechos consagrados en la Constitución del Estado.

El debido proceso se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio. Alrededor de aquel se articulan una serie de principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia y, justamente con aquel espíritu, la Constitución de la República, en el capítulo octavo del título II, consagra en su artículo 76 las garantías básicas del debido proceso "en todo proceso en el que se determinen derechos y

obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirán las siguientes garantías básicas".

En este contexto, la Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal **l** prescribe lo siguiente:

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

Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional señaló en la sentencia N.° 017-14-SEP-CC, correspondiente al caso N.° 0401-13-EP, que la garantía de motivación tiene condiciones mínimas que deben ser observadas por las autoridades, así por ejemplo, que debe ser razonable, lógica y comprensible.[1]

En este sentido y una vez referido lo que se ha de entender por la garantía de motivación, esta Corte procederá a pronunciarse sobre la observancia o no de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, para de esta manera dar solución al problema jurídico planteado.

Razonabilidad

En lo que respecta al requisito de razonabilidad, referido no sólo a los principios constitucionales, disposiciones normativas de naturaleza infraconstitucional en los que la autoridad funda su decisión, sino también en el razonamiento en el que basa su decisión –que sin lugar a dudas deberá enmarcarse en la naturaleza del proceso puesto a su conocimiento–, esta Corte observa que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, conforme se desprende del considerando segundo de su decisión, radicó su competencia en debida forma de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 numeral 3 inciso 2 de la Constitución de la República y en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este sentido, la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en su considerando sexto señaló:

> …2) Esta acción de protección se fundamenta en que no se ha realizado la sesión en que presuntamente se tomó la resolución de impedir las edificaciones en los lotes 1A, 1B y 1C, ubicados en la Av. Primero de Mayo de la ciudad de Cuenca, de propiedad del Ing. Hidalgo Carrasco, pues así consta una certificación de la Secretaría General del Municipio de que el día 7 de febrero del 2001 no se llevó a cabo ninguna sesión. Sin embargo la Municipalidad de Cuenca ha demostrado que la sesión en la que se resolvió impedir las edificaciones en los lotes del accionante no se realizó el 7 de febrero del 2011 como consta en el oficio impugnado, sino el 7 de marzo de 2001, por lo que se concluye que se trata de un error en la referencia a la fecha en el referido oficio… (sic)

Posteriormente, la judicatura referida estableció que,

> De acuerdo a lo que disponen los Arts. 86 numeral 3 de la constitución y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información… (sic)

En este contexto, la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay concluyó que "En el presente caso, la Municipalidad de Cuenca ha demostrado que el acto contenido en la resolución DCM-4667-2011…no hace sino informar una resolución debidamente tomada en base a sus atribuciones legales y constitucionales…" (sic)

Y finalmente, sobresale del contenido de la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional la siguiente conclusión realizada por la Sala:

> En conclusión, el acto administrativo contenido en el oficio impugnado, que no consiste sino en la información al propietario sobre el estado de los lotes urbanos de su propiedad en base a una resolución tomada dentro de las competencias de la Municipalidad de Cuenca, no vulnera ningún derecho constitucional del accionante, ni menoscaba, disminuye el goce de aquellos derechos, como lo exige el numeral 1 del Art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional… (sic)

Ahora bien, del contenido de las transcripciones realizadas, este Organismo observa que los razonamientos y conclusiones realizadas por parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay fueron realizados en el marco de las actuaciones procesales que tuvieron lugar en su debido momento y de las prescripciones normativas contenidas en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Así por ejemplo, en lo relacionado a que la Municipalidad de Cuenca desvirtuó las afirmaciones realizadas por el legitimado activo en el marco de lo establecido en los artículos referidos en el párrafo precedente, en el contexto

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 225-14-SEP-CC, caso N° 0289-13-EP. Respecto a los parámetros referidos, este Organismo determinó que el requisito de razonabilidad "implica la fundamentación de la decisión del juez y la construcción de su criterio debe realizarse sobre la base de las fuentes del derecho que en el caso concreto, resultan aplicables y pertinentes"; en lo que respecta al requisito de la lógica señaló que se refiere a que la resolución debe ser construida "sobre la base de premisas debidamente coherentes y concatenadas entre sí, pero principalmente con la conclusión que de aquellas se obtiene" y finalmente sobre el parámetro de la comprensibilidad indicó que se vincula con la "claridad del lenguaje utilizado por el juzgador para exponer su argumento y garantizar que el fallo sea adecuadamente entendido, tanto por las partes procesales como por el gran auditorio social".

de lo establecido en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta manera y toda vez que el requisito de razonabilidad encuentra como su elemento esencial la identificación clara y precisa de las fuentes de derecho en las que la autoridad jurisdiccional funda su decisión, este Organismo concluye, en atención a lo manifestado en párrafos precedentes, que ha tenido lugar el cumplimiento del requisito en cuestión.

Lógica

En lo referente al segundo parámetro –lógica– referente no sólo a la existencia de una debida coherencia entre premisas y de estas con la decisión final, sino también a la debida argumentación que deben tener las afirmaciones y conclusiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales, esta Corte observa:

Que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay enmarcó sus razonamientos y adoptó una decisión final en atención a la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento –acción de protección–, conforme se desprende del contenido del considerando sexto numeral de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección "4) En conclusión, el acto administrativo contenido en el oficio impugnado, que no consiste sino en la información al propietario sobre el estado de los lotes urbanos de su propiedad en base a una resolución tomada dentro de las competencias de la Municipalidad de Cuenca, no vulnera ningún derecho constitucional".

A su vez, esta Corte evidencia la existencia de una debida coherencia entre premisas y de estas con la decisión final, en tanto construyeron una conclusión lógica a partir de premisas en las que los razonamientos empleados por las autoridades jurisdiccionales estuvieron debidamente respaldados en la adaptación de los hechos fácticos que componen el caso a las fuentes de derecho correspondientes, que conforme lo manifestado en el requisito precedente, fueron identificadas de manera clara y expresa en el contexto de la temática abordada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

En este sentido, este Organismo ante la existencia de una debida coherencia entre premisas y de estas con la conclusión final en la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, concluye que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay observó el parámetro sujeto a análisis.

Comprensibilidad

El requisito en cuestión, conforme lo manifestado, se encuentra relacionado con la claridad del lenguaje empleado por la autoridad jurisdiccional en su decisión, así como también vinculado con la manera en la que esta realiza la exposición de sus ideas. En este sentido, este Organismo observa:

Que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay expuso de manera clara y comprensible los razonamientos y conclusiones realizadas en su decisión, así por ejemplo, el análisis realizado a la luz de las prescripciones normativas constantes en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el contexto de las actuaciones procesales de la Municipalidad de Cuenca tendientes a desvirtuar las alegaciones esgrimidas por el entonces accionante.

Así también, evidencia que la decisión final adoptada por la autoridad jurisdiccional –aceptar el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Cuenca y revocar la sentencia dictada por el juez de instancia–, es comprensible en razón que la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en atención a las actuaciones constantes en el proceso, determinó que las alegaciones realizadas por parte del accionante no se enmarcan dentro de lo prescrito en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este sentido, esta Corte en atención a lo manifestado en párrafos precedentes y toda vez que ha constatado que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay expuso de manera clara sus razonamientos, conclusiones y decisión final, concluye que la referida judicatura observó el requisito de comprensibilidad.

Finalmente este Organismo, una vez que ha determinado que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Azuay observó los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad previstos para la existencia de una debida motivación, determina que no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Adicional a lo mencionado, esta Corte considera oportuno indicar que la decisión adoptada por el Municipio de Cuenca el 7 de marzo de 2011, relacionada con el impedimento del emplazamiento de edificaciones en los lotes de propiedad del legitimado activo, que colindan con la "Quinta Berenice" en su parte posterior, "con la finalidad de que no se alteren las características ambientales y paisajísticas del Bien Patrimonial" (sic), es un acto decisorio de competencia constitucional y legal de los gobiernos autónomos descentralizados de conformidad con el artículo 264 de la Constitución de la República y los artículos 54 y 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que faculta ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón y establecer el régimen de uso

del suelo y urbanístico, así como el plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, no vulnera derechos constitucionales ni legales del administrado, y que el Certificado de Afectación y Licencia de Urbanística emitido por la Dirección de Control Municipal que contiene el *lapsus calami*, es un acto de mero trámite que contiene información dirigida al propietario del inmueble respecto al uso y características de ocupación del suelo del predio.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 11 de febrero de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0914-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 25 de febrero de 2015

SENTENCIA N.° 046-15-SEP-CC

CASO N.º 1504-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional y delegado del ministro del interior, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República, acción mediante la cual impugna la sentencia de apelación expedida el 07 de enero de 2011, a las 11h05, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Tránsito y Colusorio de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 718-B-2010 propuesta por Erwin Morán Vera en contra de la Policía Nacional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 29 de agosto de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 1504-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta en la certificación que consta a foja 3 del proceso.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, mediante auto expedido el 07 de diciembre de 2011, a las 13h55, encuentra que el accionante no ha cumplido en su demanda con lo dispuesto en el artículo 61 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, con señalar de forma clara y precisa el o los derechos constitucionales que considera que han sido vulnerados, y previo a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda, dispone que el accionante proceda a completar la misma.

Con fecha 24 de enero de 2012, el legitimado activo procede a completar su demanda mediante escrito que consta a foja 9 y siguientes del proceso.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Patricio Herrera Betancourt y Luis Jaramillo Gavilanes, mediante auto expedido el 28 de junio de 2012, a las 09h53, aceptó a trámite la acción propuesta tal como se advierte a foja 14 y vta del proceso.

Efectuado el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera actuar como juez sustanciador.

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

De conformidad al sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto de 28 de enero de 2014, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

Decisiones judiciales impugnadas

Sentencia expedida por la Tercera Sala de lo Penal, Tránsito y Colusorio de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 718-B-2010.

El accionante impugna la sentencia de apelación expedida el 07 de enero de 2011, a las 11h05, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Tránsito y Colusorio de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 718-B-2010, la cual, en la parte pertinente establece:

> Por tanto, es coherente el criterio del Juez a quo de que en el presente caso no se ha demostrado que la baja del accionante responda a la plena comprobación de su culpabilidad en un hecho que amerite tal sanción; es decir, que la Policía Nacional tomó una medida al margen de la ley, que atenta claramente contra la presunción de inocencia de la que gozan las personas como garantía del derecho de defensa; lo cual inevitablemente dada la naturaleza cautelar de la acción de protección debe ser remediada. Así mismo, es claro que el acto materia de impugnación carece de la debida motivación de la que deben gozar las decisiones de los poderes públicos que afecten a las personas. Existe también una clara violación a su derecho al trabajo, que ocasiona inminente daño grave al recurrente y su entorno familiar. Por lo anteriormente expuesto, esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, HACIENDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, negando el recurso de apelación, CONFIRMA en todas sus partes la sentencia venida en grado, dictada por el Juez Quinto de Trabajo del Guayas…

Sentencia emitida por el juez quinto de trabajo del Guayas el 8 de julio de 2010, a las 09h00, dentro de este proceso constitucional.

Dentro de este proceso constitucional, el juez quinto de trabajo del Guayas, el 8 de julio de 2010, a las 09h00, dictó sentencia, la cual, en su parte pertinente determina:

> En consecuencia como sostiene Luis Cueva Carrión en su obra La Acción Constitucional Ordinaria de Protección "Por lo tanto, se vulnera los derechos reconocidos por la constitución cuando se los quebranta, cuando se los irrespeta, cuando se los niega en forma total o no se los reconoce de forma íntegra y con todos sus efectos. El medio para la vulneración de los derechos es la violación concreta de la constitución, de una ley o en general de una norma que los contenga". Valida la presente cita, por cuanto, es evidente que la violación de los derechos no solo pasa por aspectos normativos, también se produce cuando se causa un daño grave o irreparable, o tal un daño emocional o la imposición de la fuerza de la manera que sea, por la forma física o por la forma sicológica, que a veces causa mucho más daño en los seres humanos y trae consecuencias personales, a más de que puede también existir una violación directa al derecho al buen nombre y a la honra por parte de particulares aprovechando muchas veces la calidad de subordinados directos o indirectos de otros seres humanos. También es válido lo que sostiene el tratadista Jorge Zavala Egas en su obra Derecho Constitucional, Neo-constitucionalismo y Argumentación jurídica, "Ante el ordenamiento jurídico la actitud no es de mero conocimiento sino que los jueces en especial pasan a desempeñar una función crítica y de valoración de la Ley. La cultura jurídica que debe poseer actualmente es la cultura de los derechos frente al poder que es lo que se llama garantismo". En el presente caso no se ha demostrado que la baja del accionante responda la plena comprobación de su culpabilidad en un hecho que amerite tal sanción. En cuanto a los otros procesos en los que ha sido sumariado, no consta en esta acción alguna sentencia ejecutoriada que lo declare culpable de alguno de los hechos investigados. Por todo lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve admitir la acción de protección y ordena dejar sin efecto la resolución No. 2009-1391-CCP-PN, dictada por el H. Consejo Nacional de Clases y Policías que ratifica la resolución No. 2008-361-CCP-PN y que en el numeral 1 de esta resolución solicita al Comandante General de la Policía se de la baja del Cabo Segundo de Policía Nacional Morán Vera Edwin Santiago el mismo que deberá ser reintegrado inmediatamente a la Policía Nacional en su misma calidad y con sus mismos derechos y escalafón.

Detalles de la demanda

El accionante, en lo principal, manifiesta que la institución policial es competente para determinar procedimientos con respecto a analizar la conducta de sus miembros, según lo determinado en la Constitución y en la Ley de Personal de la Policía Nacional.

Puntualiza que de autos obran las pruebas que demuestran que el ex policía Erwin Santiago Morán Vera realizó actos contrarios a lo estipulado en los reglamentos institucionales. Que consta en autos el informe investigativo en el cual se determinó que el 01 de febrero de 2007 el ciudadano Puertas Pinto Fernando Rubén se había acercado hasta la oficina de emisión de certificados de antecedentes personales de la Policía Judicial del Guayas, ventanilla 2, con la finalidad de obtener un Record Policial, siendo atendido por el señor policía nacional Santiago Alonso Ipiales Moreta, el cual al ingresar el número de cédula, le preguntó si había tenido una detención, a lo que el ciudadano responde que sí y que había pagado 250 dólares americanos para el trámite de rehabilitación, manifestándole que lo había realizado con la ayuda de un

mayor Morán, identificado como encargado del Sistema de la Policía Judicial del Guayas, manifestando que el trámite lo realizaron sin novedad alguna.

Que con estos antecedentes se inició una investigación a varios señores policías, quienes hacen conocer a sus superiores por medio de un parte informativo que han visto al señor policía nacional Erwin Santiago Morán Vera rompiendo ciertos documentos, los que al ser reconstruidos, permitió constatar que son copias de cédulas de identidad de varios ciudadanos con antecedentes personales.

Señala también que Erwin Santiago Morán Vera era el responsable de la administración del sistema informático integral de la Policía Nacional, teniendo todo el acceso posible para ingresar al sistema; que se dejó establecido en las audiencias realizadas, en primera y en segunda instancia, que constan en los informes investigativos las pruebas testimoniales –como son las versiones rendidas– y las pruebas documentales que determinan que esta acción lesionó gravemente el prestigio de la institución, la moral y las buenas costumbres; y que no se trata de simples presunciones como alega la parte actora, sino que se demostró que el señor policía nacional Erwin Morán Vera, como responsable del sistema informático de la Policía Judicial del Guayas, tenía todo el acceso para ingresar, modificar, cambiar, registrar y manipular la información de los usuarios, incluidos los que registran antecedentes personales y por consiguiente era el único responsable.

Manifiesta que como consta en autos, aquello que se pretende impugnar por la excepcional acción de protección es un acto administrativo, por lo que no está recurriendo a la vía adecuada ni eficaz, más aun cuando no se ha podido probar la vulneración de derecho constitucional alguno.

Argumenta que el señor Erwin Santiago Morán Vera, al ser colocado en situación de disposición del comandante general de la Policía Nacional, tuvo un tiempo prudencial de setenta días para presentar las pruebas pertinentes en su defensa ante el respectivo Consejo y desvirtuar así todo hecho sospechoso. Que la decisión se tomó dentro de los procedimientos legales previamente establecidos y que se probó y se demostró que siendo un acto administrativo, la vía correcta y eficaz era la contenciosa administrativa.

Que al dictar una sentencia que analiza temas de legalidad en una acción de protección, lo que se está haciendo es vulnerando el derecho al debido proceso.

Pretensión

El accionante solicita que la Corte Constitucional "acepte la demanda del Recurso de Acción de Extraordinaria Protección y se declare INADMISIBLE la Acción de Protección presentada por el Sr. Erwin Santiago Morán Vera" (sic).

Contestación a la demanda

Del proceso se observa que a foja 23 consta la razón sentada con fecha 29 de mayo de 2014, mediante la cual se ha notificado a las partes con la providencia en que se solicita emitan informes motivados respecto a la causa en curso, sin que se encuentre contestación por parte de ninguna de las judicaturas.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que consta a foja 36 del proceso, se limita a señalar casilla constitucional sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección 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 el artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

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[1], es más, dentro de un Estado Constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y como límite de la actuación de los poderes públicos.

Así mismo, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales[2], 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

[1] Agustín Grijalva, *"La acción extraordinaria de protección"*. En *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010. Pág. 657.

[2] Ramiro Ávila Santamaría, *"Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008"*. En *Desafíos Constitucionales*, Quito, Ministerio de Justicia de Ecuador, 2008. Pág. 89.

para la protección de los demás derechos reconocidos en la Constitución[3], 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 también al Estado cumplir con las obligaciones contraídas 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"[4].

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"[5].

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

En el caso concreto no compete a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento alguno sobre el asunto controvertido en la acción de protección propuesta por Erwin Morán Vera, sino observar si en la sustanciación de la acción de protección propuesta existió vulneración del derecho al debido proceso y otros derechos constitucionales invocados por el legitimado activo en la presente causa, pues este es el objeto de esta garantía constitucional (acción extraordinaria de protección), que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución de la República se encontraban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Constitución y del principio de supremacía constitucional, según el cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de jurisdicción constitucional.

[3] Agustín Grijalva, *"La acción extraordinaria de protección"*. Pág. 659.

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 010-13-SEP-CC, caso N.° 0941-12-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 049-13-SEP-CC, caso N.° 1450-12-EP.

Determinación del problema jurídico

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos planteados por el legitimado activo a fin de verificar si la sentencia impugnada vulnera o no los derechos constitucionales invocados por este, a partir del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida por el juez quinto de trabajo del Guayas el 08 de julio de 2010, a las 09h00, vulneró el derecho al debido proceso?

Consideraciones previas

Previo a examinar el problema jurídico planteado, esta Corte estima necesario analizar la naturaleza de los actos de las autoridades policiales y su facultad sancionadora, en razón de que el caso *sub judice* plantea la separación de un miembro de las filas policiales debido a una decisión de un órgano de la Policía Nacional.

Para esto es necesario observar lo que establece la Constitución del Ecuador en su artículo 160 respecto a las leyes que regulan a la Policía Nacional: "Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones".

Esto se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que en su artículo 81 al tratar sobre los Tribunales de Disciplina establece que: "El Tribunal de Disciplina tiene la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo".

De lo que se desprende que la Constitución ha determinado la regulación de los derechos y obligaciones de los miembros de la Policía Nacional en la ley, y la Ley Orgánica de la Policía Nacional ha determinado que sea el Tribunal de Disciplina el competente para juzgar las faltas disciplinarias de los miembros de la Policía Nacional. Como esta Corte ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores:

> Los actos de las autoridades policiales se ubican en el área propia del llamado Derecho Disciplinario, que es una parte del Derecho Sancionatorio que regula las sanciones que se imponen por faltas, sean estas acciones u omisiones. La falta disciplinaria atenta contra bienes institucionales, contra la disciplina y el servicio necesario para el adecuado funcionamiento de la Institución Policial. Por mandato del artículo 233 de la Constitución de la República y la legislación policial, todo miembro policial está subordinado al régimen disciplinario establecido por la entidad policial para el desempeño de su función; está obligado a desarrollar sus actividades de acuerdo con los derechos, deberes y prohibiciones a los que está sujeto por mandato constitucional y legal, siendo la responsabilidad administrativa la consecuencia de la infracción de las disposiciones legales o reglamentarias a las que está sometido. En términos

> generales, el ejercicio de las funciones constituye un servicio a la colectividad que exige capacidad, honestidad y eficiencia, con mayor razón los miembros policiales[6].

Siguiendo esta línea de ideas, es claro para esta Corte que la sanción disciplinaria en materia de la legislación de la Policía Nacional tiene como uno de sus objetivos precautelar valores como la ética, la disciplina y la organización que la institución policial requiere para un funcionamiento institucional adecuado.

Es por esta razón que la institución policial, para desempeñar su objetivo específico estipulado en el artículo 163 de la Constitución, cuenta con leyes y reglamentos internos propios, y por su condición de institución organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, para el cumplimiento de sus funciones específicas requiere de sus miembros una severa y consiente disciplina que se manifieste en el cumplimiento del deber y respeto que impone el ordenamiento jurídico policial.

De manera tal que la Corte Constitucional no puede sino verificar que los actos realizados por las autoridades competentes, tanto en su forma, contenido, causa, objeto y motivación, sean legítimos, emitidos por el organismo competente, siguiendo los procedimientos (debido proceso) señalados por el ordenamiento jurídico vigente.

Una vez que se ha establecido que la Policía Nacional está facultada constitucionalmente para ejercer funciones de sanción, es pertinente entrar a tratar el problema jurídico planteado.

Resolución del problema jurídico

¿La sentencia emitida por el juez quinto de trabajo del Guayas el 08 de julio de 2010, a las 09h00 vulneró el derecho al debido proceso?

Para responder a este problema jurídico, esta Corte estima necesario analizar la naturaleza de la acción de protección para posteriormente verificar si se ha cumplido con el debido proceso en la tramitación de la misma.

Es necesario empezar por observar lo que la Constitución de la República dispone sobre la acción de protección en su artículo 88:

> La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial…

El legislador ha desarrollado la misma en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cuyo artículo 39 señala que dicha acción tiene por objeto "el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos…". Por su lado, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al tratar el tema de los requisitos de la acción de protección, establece que,

> …se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Por lo que está claro para esta Corte que la acción de protección está diseñada para amparar los derechos que se encuentran garantizados en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos; teniendo en cuenta que en caso de declararse la vulneración de derechos, los jueces deben ordenar las medidas pertinentes para lograr la reparación integral de los derechos vulnerados, conforme lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República; y en el caso de no encontrarse vulneración de derechos constitucionales, es obligación del juez constitucional, mediante sentencia, declarar que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno, precautelando siempre la relevancia constitucional de los temas que se proponen por esta vía, evitando desnaturalizar la acción de protección, ordinarizando la misma y por lo tanto violando la garantía constitucional al debido proceso.

Una vez que se ha establecido la naturaleza de la acción de protección, es necesario establecer, si en el caso *sub judice*, los jueces y juezas que conocieron el proceso, precautelaron el debido proceso en la tramitación de la acción de protección.

En el caso *sub judice*, los jueces de primera instancia conocen el caso de un policía que solicita se le "restituya como miembro activo de la Policía Nacional dejando sin efecto el acto administrativo que ha menoscabado (sus) intereses y el futuro de (su) familia…".

En este orden de ideas, corresponde verificar si los jueces que conocieron la acción de protección, cuyas sentencias se impugnan, respetaron el debido proceso. Para ello, corresponde observar cuál es el contenido del debido proceso en el Ecuador para luego verificar si este ha sido garantizado en la tramitación de la causa.

Concebido por la Corte Constitucional, como un conjunto de garantías mínimas, que al ser estrictamente observadas, otorgan validez a los procesos judiciales, el artículo 76 de la Constitución encierra las garantías que conforman el debido proceso, mismas que deben ser observadas en toda causa en la cual se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden y su desconocimiento configura vulneración al derecho.

La Corte ha señalado que el debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición normativa que sirve desde el ingreso del proceso y 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.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 230-12-SEP-CC, caso N.° 1239-10-EP.

Ha definido a este derecho como el "conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas[7]".

En esta misma línea, la Corte Constitucional ecuatoriana ha precisado que: "…el debido proceso se constituye en el axioma madre, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar"[8], siendo por esto que los jueces, como garantes de la observancia de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento y respeto de este derecho[9].

Una vez que se ha observado el contenido del debido proceso es necesario analizar los alegatos de las partes para verificar el cumplimiento del debido proceso en la tramitación de la acción, toda vez que en la demanda el legitimado activo sostiene que: "…al dictar una sentencia que analiza temas de legalidad en una acción de protección lo que se está haciendo es vulnerando el debido proceso".

Al respecto se puede observar que los principales argumentos del policía que propone la acción de protección son los siguientes:

Que no se ha esperado a que se hayan agotado los juicios penales en su contra para proceder a separarlo.

Que mediante un informe investigativo le han iniciado una información sumaria y que le han calificado de mala conducta.

Que se le han iniciado varios procesos: una información sumaria, una causa penal por el delito contra la existencia y seguridad institucional y una causa penal por el delito contra la fe policial y estafa.

Que "el motivo de esta acción de protección, en resolución antes citada, me dan de baja y me separan de la institución, prácticamente condenándome sin esperar el pronunciamiento de mi inocencia o culpabilidad por la administración de justicia".

El juez quinto de trabajo del Guayas, en su sentencia dictada el 08 de julio de 2010, llega a la conclusión de que: "en el presente caso no se ha demostrado que la baja del accionante responda la plena comprobación de su culpabilidad en un hecho que amerite tal sanción". Sin que se observe ningún análisis de orden constitucional, sino más bien la declaratoria de inocencia por parte del juez constitucional.

Del estudio de la sentencia se observa que el juez quinto de trabajo del Guayas inaplicó por completo la normativa establecida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre los requisitos de la acción de protección, sin siquiera explicar en su sentencia las razones que lo llevan a considerar por qué la acción de protección es el mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para el caso en concreto para proteger el supuesto derecho violado y no el trámite establecido en la ley, esto es el contencioso administrativo.

Al proponer la acción de protección era obligación de los jueces constitucionales, tanto de primera como el de instancia, verificar si la autoridad policial accionada expidió algún acto o incurrió en omisión violatoria de derechos constitucionales, ya que eso fue lo que estableció el constituyente para la naturaleza de esta acción y además esa fue la afirmación hecha por el mencionado miembro de la institución policial.

A pesar que la antes referida obligación tenía que ser cumplida por el juez quinto de trabajo del Guayas dentro de la acción de protección en análisis, el mismo se limitó, dentro de la sentencia que resolvió la referida causa constitucional, a determinar que no se comprobó la culpabilidad del policía nacional Morán Vera Erwin Santiago dentro del proceso que finalizó con la sanción de la baja de las filas policiales, sin verificar si la entidad pública demandada que expidió dicha sanción haya vulnerado los derechos constitucionales del prenombrado policía nacional.

Es por estas consideraciones que al momento de resolver la causa y dictar sentencia, el juez quinto de Trabajo del Guayas, debía aplicar lo que dispone la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir advertir que al tratarse de un tema de mera legalidad, que no compromete derechos constitucionales, lo que corresponde es que la causa se ventile en la jurisdicción ordinaria contencioso administrativa, por lo que, al haberse aceptado la acción de protección se está vulnerando el derecho al debido proceso, y así se lo declara.

Si bien la presente acción extraordinaria de protección está dirigida contra el fallo de segunda instancia, esto es, la sentencia del 07 de enero de 2010 por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Tránsito y Colusorio de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la Corte Constitucional advierte que la vulneración de derechos constitucionales se evidencia al momento en que el juez *a quo* (juez quinto de trabajo del Guayas) emite una sentencia y declara con lugar la acción de protección propuesta por Erwin Santiago Morán Vera, pues su actuación vulnera el derecho al debido proceso al ordinarizar la acción de protección, al entrar a conocer temas de mera legalidad, en razón de que el acto impugnado tenía su vía adecuada en el contencioso administrativo, razones por las cuales se toma la siguiente:

III. DECISIÓN

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

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.° 027-09-SEP-CC.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.° 011-09-SEP-CC, caso N.° 0038-08-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 008-13-SEP-CC, caso N.° 0545-12-EP.

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de las garantías del derecho al debido proceso.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:

   Dejar sin efecto las sentencias emitidas por el juez quinto de trabajo del Guayas el 08 de julio de 2010, a las 09h00; así como la emitida el 07 de enero de 2010, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Tránsito y Colusorio de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 718-B-2010.

4. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que dentro de los términos de esta sentencia examine la conducta del juez quinto de trabajo del Guayas, y, dentro del marco de sus competencias, efectué un llamado de atención.

5. Disponer el archivo de la presente causa.

6. 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, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 25 de febrero de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1504-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 04 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 059-15-SEP-CC

CASO N.º 1317-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La Dra. Mónica Amaquiña Masabanda, en calidad de procuradora judicial del alcalde y procurador síndico del Gobierno Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, interpuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 05 de julio del 2010, por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º1139-2009, amparado en lo que disponen los artículos 58, 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 16 de septiembre del 2010 certificó que en referencia a la acción N.º 1317-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 21 de marzo de 2011 a las 16h25, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales, para el periodo de transición, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de sus competencias, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por la legitimada activa, indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero del 2013, se procedió al sorteo de causas, designándole al juez constitucional Manuel Viteri Olvera como sustanciador.

El juez ponente, mediante providencia del 15 de enero de 2013 a las 15h20, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a las partes haciendo conocer la recepción del proceso y la sustanciación de la causa; asimismo, se tomó en cuenta los casilleros judiciales señalados por las partes y los terceros interesados para futuras notificaciones.

Decisión Judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 05 de julio del 2010, por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha,

dentro de la acción de protección N.º1139-2009, interpuesta por la Dra. Mónica Amaquiña Masabanda, en calidad de procuradora judicial del alcalde y procurador síndico del Gobierno Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, misma que en su parte pertinente establece lo siguiente:

> …**ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA,** se confirma la sentencia venida en grado dejándose sin efecto las acciones de personal Nros.76-264;76-268; 76-271; y 76-272 y disponiéndose que las accionantes se reincorporen a las actividades que venían desempeñando hasta antes de la expedición de dichas acciones de personal...

Detalle y fundamento de la demanda

La recurrente señaló que las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, han propuesto acción de protección en contra de los actos de autoridad pública contenidos en las acciones de personal N.º 6-264, 76-268, 76-21 y 76-2 72, todas del 1 de agosto de 2009, firmadas por el director metropolitano de Recursos Humanos, y administrador general, mediante las cuales les remueven de sus puestos de trabajo de jefes zonales.

La acción fue conocida por el juez cuarto de garantías penales de Pichincha, quien en sentencia decidió, desconociendo la normativa aplicable, aceptarla. Al no estar de acuerdo con la sentencia, interpuso apelación el 5 de julio de 2010, misma que fue confirmada por el superior.

Indicó que al conceder la acción de protección a favor de las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos no se valoró que no existió ninguno de los elementos constitutivos de la presunta vulneración de derechos constitucionales.

Dijo que no se consideró el literal **a** del artículo 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, ya que se refería a asuntos de mera legalidad, así como el artículo 97 de la LOSCCA, ya que debían acceder al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, ni lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución, ya que los actos administrativos pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la Función Judicial.

Refirió que tampoco se valoró su facultad reguladora, por ello el Distrito Metropolitano de Quito consideró en su estructura a los jefes zonales como puestos de libre remoción, y es el que ocuparon las accionantes y así lo reconocieron; consecuentemente, procedió a la remoción de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente a la fecha de los nombramientos, actual artículo 175, por lo que no se violó ningún derecho o garantía constitucional, solo se aplicó la norma correspondiente.

Expuso que la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en vulneración a la seguridad jurídica, desconoció el procedimiento realizado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al remover de sus funciones a las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, violando la autonomía municipal, desconociendo el artículo 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, además de lo dispuesto en los artículos 228, 254 y 266 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La pretensión de la recurrente es que se revoque la sentencia recurrida y por consiguiente se rechace la acción de protección planteada por las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, por no existir ningún derecho para ellas, conforme lo señaló en su acción.

Contestación a la demanda

Legitimados pasivos

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

Comparecen a este proceso constitucional los doctores Alfredo Albuja Chaves, Octavio Guadalupe Peñafiel y Mara Valdivieso Sempértegui, en calidad de jueces y conjueza, respectivamente, de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y cumpliendo con providencia dictada por esta Magistratura, emiten el presente informe:

La Sala confirmó la sentencia subida en grado y con ello desechó la apelación, la misma que fue motivada bajo los principios de efectividad y primacía de los derechos fundamentales, el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, el derecho a la seguridad jurídica representada en el derecho de todas las personas a confiar en la interpretación uniforme de la Constitución y la función de la Corte Constitucional como intérprete de la misma, y se pronunciaron sobre la violación de los derechos fundamentales de relevancia constitucional.

La sentencia se basó en el principio de confianza legítima como corolario de la buena fe, ya que el Estado no puede súbitamente alterar las reglas que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica.

Fue considerado el derecho a la estabilidad administrativa, el que se genera no por el hecho de estar inscrito como funcionario de carrera administrativa, cualquiera sea la forma de vinculación, sino por la forma como se desempeña en el mismo, aunque la facultad administrativa no se lesiona por la referida estabilidad, ya que existen formas legales de terminar la relación.

La Sala interpretó y ponderó los derechos constitucionales vulnerados, aplicando el principio de constitucionalidad, y en caso de incompatibilidad normativa de rango inferior prevalece la Constitución, en consecuencia al detectar una contradicción se aplicó la Constitución, y no son las partes las que nos habilitaron a aplicarla, sino ella misma.

Terceros interesados

Las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, en su calidad de *amicus curiae*

Comparecen al proceso constitucional las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, en sus calidades de *amicus curiae*, y en lo principal manifiestan:

La acción extraordinaria de protección es una garantía constitucional conferida a los ciudadanos afectados por violación de acción u omisión de un derecho constitucional, en una sentencia, resolución o auto definitivo dictado por un juez; así lo sostuvo la Corte en la sentencia 011-09-SEP-CC, caso 0038-08-EP, del 20 de julio de 2009:

> la acción extraordinaria de protección se configura como un verdadero derecho constitucional para reclamar y/o exigir una conducta y obediencia de acatamiento estricto a los derechos constitucionales de los ciudadanos, de parte de las autoridades judiciales.

Elemento sustancial es el entendimiento de que los derechos humanos son connaturales con la condición de persona humana, por lo tanto, no incluyen a personas jurídicas como sociedades anónimas o cualquier otro tipo de corporación o fundación, peor a personas jurídicas públicas u órganos administrativos.

Por ello, la legitimación activa de las personas jurídicas comporta una serie de problemas vinculados a la existencia misma de dichas personas: nacimiento en el mundo del derecho, extinción, sucesión, etc.

Si bien el Distrito Metropolitano de Quito aduce que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica al considerar que es un asunto de mera legalidad y debía ventilarse en sede contencioso administrativa, no existe identidad objetiva entre la acción de protección y la acción subjetiva o de plena jurisdicción, son diferentes: la primera pretende el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución cuando sean vulnerados por acto u omisión de cualquier autoridad pública no judicial; la segunda se refiere a reglamentos, actos y resoluciones de la administración pública que vulneren el derecho o interés directo del demandante o lesione derechos particulares reconocidos por la ley.

La resolución consideró que las reclamaciones sobre el derecho al trabajo, la estabilidad y el debido proceso en materia administrativa son cuestiones que se ajustan a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, por ello, al advertir que sus cargos no eran de libre remoción ni políticos, sino técnicos, los actos administrativos, al no encontrarse motivados, deben ser considerados nulos de acuerdo a lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución ordenaron su reintegro. Por lo que solicitan que se inadmita la acción planteada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado comparece a través del señor Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y en lo principal manifiesta:

El acto judicial impugnado es la sentencia expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al confirmar la aceptación de una acción de protección.

La procuradora judicial está habilitada para proponer la acción extraordinaria de protección. Los representantes del Estado están facultados para interponerla para hacer valer los derechos de los que son titulares. El debido proceso es un derecho del que son titulares las instituciones del Estado.

La presente controversia surge por la evidente inmotivación de la que adolece la sentencia impugnada, que ha ordenado de manera ligera y sin sustento el reintegro de funcionarios calificados por la ley como de libre remoción, según lo señala el literal **b** del artículo 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y el artículo 192 de la Ley de Régimen Municipal.

La administración de justicia constitucional ha inobservado aquello, sin ningún fundamento, violando el derecho de protección a la defensa consagrado en el literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

Por lo expuesto, pide que se acepte la demanda y se ordene el resorteo de la causa para que otra Sala de la Corte Provincial resuelva la apelación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual se declara su validez.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Bajo el nuevo paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia

> cambia, sobre todo, la naturaleza misma de la democracia. La constitucionalización rígida de los derechos fundamentales – imponiendo obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos – ha en efecto insertado en la democracia una dimensión "sustancial", que se agrega a la tradicional dimensión "política", meramente formal o procedimental[1].

En el Estado constitucional los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, mismas que no son otra cosa que los derechos constitucionales, siendo todos titulares de aquellos derechos, radicando en esa titularidad la verdadera esencia de la democracia y de la soberanía popular[2]. Tradicionalmente desde el Estado liberal francés se asocia a la noción de derechos fundamentales con los tradicionales derechos civiles y políticos; sin embrago, dentro de la dinamia que caracteriza al Derecho y en especial a los Derechos Humanos, aquellos se hacen extensivos a otros derechos como los económicos, sociales y culturales, o de los derechos de última generación, que deben ser protegidos por los jueces constitucionales.

En consecuencia, el objeto de esta garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir los operadores de justicia constitucional en violación de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En otras palabras, la acción extraordinaria de protección tiene la finalidad de preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección –referido al debido proceso– de toda persona que es parte de una controversia judicial.

Es necesario precisar que en la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional, mediante un control concreto, pretende tutelar derechos subjetivos de las partes intervinientes en el litigio, establecidos en la Constitución de la República; asimismo, la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no compete a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento respecto de las razones que originaron los fallos de primeras instancias y que motivaron la presentación de esta acción extraordinaria de protección, específicamente de la decisión judicial impugnada, a la cual la accionante considera ilegal e ilegítima, sino observar si en la sustanciación del referido proceso se han vulnerado o no las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales tipificados en la Constitución de la República del Ecuador, pues este es el objeto de esta garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces en el caso que nos ocupa, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental, y del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 424 y siguientes de la Carta Magna, en virtud del cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantías jurisdiccionales.

El rol de la Corte en la protección de derechos constitucionales y normas del debido proceso

En la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional, mediante un control concreto, pretende tutelar derechos subjetivos de las partes intervinientes en el litigio, lo cual según palabras de Zagrebelsky "(...) Se basa en la apreciación de las razones de los derechos tal y como aparecen reflejados en los casos concretos poniéndose la ciencia del derecho al servicio de los derechos subjetivos"[3].

Según Dworkin "todo juez es capaz y debe interpretar de forma acertada la Constitución en todos los casos[4]". Por medio de esta acción excepcional, la Corte Constitucional solo se pronunciará respecto a la vulneración de derechos constitucionales, contenidos en resoluciones firmes y ejecutoriadas. El papel del juez dentro de este proceso, no se limita a ser un simple regulador de solemnidades, sino que investido de su poder jurisdiccional, su tarea sustancial es emitir una resolución con apego irrestricto a las normas contenidas en la Constitución de la República, especialmente a las que tienen relación con los derechos y garantías fundamentales, así como a las normas del debido proceso.

Naturaleza jurídica del derecho constitucional al debido proceso

La Corte Constitucional se ha pronunciado por repetidas ocasiones, con relación a la naturaleza del debido proceso, plasmado en el artículo 76 de la Constitución, que se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujete a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces. Por tanto, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, y que hace efectivo el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho.

El debido proceso constituye un principio jurídico procesal o sustantivo por el cual las personas tienen derecho a las

---

[1] Luigi Ferrajoli, "La Democracia Constitucional" en Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica de Derecho; Christian Courtis, cimpilador, Eudeba, Buenos Aires, 2001, pp. 262

[2] Luigi Ferrajoli, "La Democracia Constitucional", Obra citada, pp. 263.

[3] Citado por Jorge Zavala Baquerizo, "El Debido Proceso", EDINO, Guayaquil- Ecuador, pp. 23.

[4] Citado por Carlos Bernal Pulido, "El derecho de los derechos Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, pp. 40

garantías que aseguren un resultado justo y equitativo dentro del desarrollo de un proceso, así como se les permite ser oídas y hacer valer sus pretensiones frente a un juez independiente, competente e imparcial.

El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia, es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias para garantizar la efectividad del derecho material.

Corresponde a la Corte Constitucional realizar el examen de constitucionalidad de los derechos constitucionales supuestamente violentados en la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección que demanda la accionante, determinando si en la sustanciación del proceso constitucional de acción de protección donde consta el fallo del que se invoca la vulneración de derechos constitucionales, se respetaron o no los derechos y garantías del debido proceso para ambas partes, y se precauteló la seguridad jurídica, tal como lo consagra la Constitución de la República.

La Constitución de la República, en su artículo 94, textualmente establece que:

> La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Lo citado determina que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución; aquello tan solo evidencia el espíritu garantista de la actual Carta Constitucional, la misma que consagra como el más alto deber del Estado la protección de los derechos que asisten a todas las personas. Bajo esta dinámica, cabe destacar que el texto constitucional habla de derechos constitucionales, lo cual comprende un universo mucho más amplio que la categoría derechos fundamentales. Por ende y aplicando un criterio de jerarquización normativa, la Corte Constitucional entendió que lo que prima es la disposición constitucional y su espíritu garantista, ante lo cual la acción extraordinaria de protección se hace extensiva a la violación de derechos constitucionales.

El texto constitucional habla de autos y sentencias definitivas, lo cual evidencia que mediante una acción extraordinaria de protección se dirige hacia resoluciones emitidas por funcionarios que ostentan un poder jurisdiccional, con el espíritu de que todas las resoluciones que puedan contener la vulneración de un derecho constitucional sean revisables en aras de evitar la injusticia, y precisamente ahí radica la trascendencia de la institución jurídica en análisis.

La naturaleza de esta acción extraordinaria se hace extensiva no solo a acciones, sino también a omisiones, entendido aquellas como dejar de hacer algo teniendo la obligación jurídica de hacerlo, lo cual aplicado a la institución jurídica en estudio armoniza la obligatoriedad de todo funcionario público, altos representantes de instituciones públicas y de los particulares a respetar la Constitución y las normas contenidas en ella, en donde se incorporan tanto las normas del debido proceso como los derechos que asisten a las personas.

Naturaleza jurídica del derecho constitucional a la seguridad jurídica

El artículo 82 de la Constitución de la República determina que: El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. El contenido de esta disposición constitucional se traduce en la certeza del derecho, de conocer lo que está permitido, lo que está prohibido, lo que se manda cumplir.

Es la seguridad ciudadana del respeto de sus derechos, así como el cumplimiento de sus deberes y obligaciones personales y sociales, y que el Estado responde por su reparación a través de los procedimientos legales establecidos previamente y conocidos por todos.

La naturaleza jurídica del principio constitucional a la seguridad jurídica está dada por el hecho de dejar de lado la arbitrariedad, salvaguardar la armonía del sistema jurídico, de observar las formalidades del debido proceso, de no limitar el derecho a la defensa, de motivar las sentencias, resoluciones o fallos de autoridad pública administrativa o judicial, de recurrir de los mismos en todo procedimiento, del acceso a la administración de justicia, de obtener la tutela efectiva de los derechos; constituye la garantía de que el ordenamiento jurídico es aplicado de manera objetiva, de tal forma que el Estado garantice a las ciudadanas y ciudadanos el respeto de los derechos consagrados tanto en la Constitución como en los convenios y tratados internacionales de derechos humanos, y que los mismos no serán violentados en el futuro, por ninguna persona, y en ella incluye a las autoridades administrativas y judiciales.

La Corte se ha referido al tema a través de sus sentencias, señalando que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Magna, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a los nuevos postulados constitucionales se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, además de 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.

Todos estos presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, debieron dar fiel

cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que consagra alrededor del texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano.

El artículo 82 de la Constitución de la República determina el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Constitución de la República. Para aquella y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución se prevé que las normas que forman 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 a los derechos consagrados en el texto constitucional.

Tales presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, sean estas administrativas o judiciales, quienes deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran en el texto constitucional.

Ahora bien, es lógico que pueda ocurrir que la actuación de los operadores de justicia, a veces, por acción u omisión, conlleve a la vulneración de uno o más de los derechos consagrados en la Constitución. Por ello, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen tales errores, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que en la tramitación de las causas se observaron las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional, por lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias.

Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo control de un órgano supremo en materia constitucional, para que sea este el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que el alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación, de haberla, y disponer su reparación integral.

El derecho a acceder a la tutela judicial imparcial

El derecho a acceder a una tutela efectiva[5] imparcial[6] y expedita ha sido adoptado procesalmente como una de las garantías fundamentales con las que cuentan los individuos.

En palabras de Hernando Devis Echandía:

> La imparcialidad es una de las razones que exigen la independencia del órgano judicial (…). Pero con ella se contempla, además, la ausencia de todo interés en su decisión, distinta de la recta aplicación de la justicia. Al juez le está vedado conocer y resolver asuntos en que sus intereses personales se hallan en conflicto con su obligación de aplicar rigurosamente el derecho. No se puede ser juez y parte a un mismo tiempo[7].

De los servidores públicos

El precepto constitucional estableció la irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos, que son todas aquellas personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Ahora bien, los servidores públicos, por mandato constitucional, tienen derecho, entre otros, a gozar de estabilidad en su puesto, lo que se traduce en el derecho a ser restituidos en forma obligatoria, cuando habiendo sido suspendidos o destituidos, la autoridad competente haya fallado a su favor, así como el pago de las remuneraciones que dejaron de percibir.

El servidor público tiene el derecho a demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra la ley, en la que se incluye los derechos constitucionales.

Todo servidor público tiene derecho a gozar de las protecciones y garantías en los casos en que denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción.

---

[5] La jurisprudencia constitucional española ha expresado: STS de 18 de junio de 1991 (RA 4473) F.1.3. , "el contenido constitucional del mencionado derecho a la tutela judicial efectiva se manifiesta no solamente en el derecho de acceso a la jurisdicción y en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, sino que también, esencialmente, del derecho a obtener una resolución fundada jurídicamente" (Almagro/Gimeno/Cortes/Moreno, Derecho Procesal, t, I, v.l, pp. 162-164,

[6] STS de 13 de noviembre de de 1985 (RA 5606) F.J.3, el derecho a la tutela judicial efectiva "no puede ser interpretado consagrando un derecho incondicional a la protección jurídica, sino como el derecho a obtenerla siempre que se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas, sin que, por otra parte, pueda hablarse de indefensión, cuando el recurrente ha tenido abiertas todas las instancias y recursos, incluido el de casación para hacer valer sus derechos". (Almagro/ Gimeno/Cortes/Moreno, Derecho Procesal, t,I, v.I, pp. 162-164.

[7] Hernando Devis Echandía, "Teoría General del Proceso", editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pp. 56.

De igual forma, los servidores públicos tienen el derecho a no ser discriminados ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos.

En este orden de ideas, significa que los servidores públicos tienen 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 de sus derechos irrenunciables, y los jueces están en la ineludible obligación de dar la protección y garantías necesarias para la eficacia y restablecimiento de aquellos que han sido vulnerados.

Esto da cuenta de la obligación del Estado en garantizar, sin ninguna discriminación, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua sus habitantes, en síntesis los derechos del buen vivir, el sumak kawsay, la erradicación de la pobreza, del desempleo, el hambre, etc.

Problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional

Es deber de la Corte Constitucional, dentro del ejercicio de interpretación, realizar el correspondiente examen de constitucionalidad de los derechos supuestamente vulnerados, específicamente respecto al derecho constitucional a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Carta Magna, dentro de la resolución objeto de la acción que demanda la parte legitimada activa, considerando que todos los derechos, cuya vulneración demanda la accionante, guardan relación entre sí (tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica); le corresponde a esta Corte determinar si la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró los derechos constitucionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito relativos a la seguridad jurídica.

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente acción, a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica?

Con base en las consideraciones y fundamentos expuestos, le corresponde a esta Corte determinar si la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró los derechos constitucionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como consecuencia de otorgar la acción de protección a las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, dejando sin efecto las acciones de personal N.º 76-264, 76-268, 76-271 y 76-272, y disponiendo su reincorporación a las actividades que estaban desempeñando hasta antes de la expedición de dichas acciones de personal.

De la revisión de proceso constitucional, se puede constatar que efectivamente las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, eran servidoras públicas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Los ingresos de las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos se producen a petición del Administrador Zonal de Calderón, según consta del oficio AZCA 441, dirigido a la directora de Recursos Humanos MDMQ, por el que hace conocer que se ha considerado como postulantes para ocupar de manera urgente los cargos ahí señalados, entre las que menciona a la señora Leonor Tituaña (fs. 31) y del oficio 1 130-DP, suscrito por el director metropolitano financiero, dirigido a la directora de Recursos Humanos MDMQ, por el que hace conocer que se proceda con los contratos de prestación de servicios de acuerdo a la nómina, entre las que menciona a las señoras Cadena Pozo Elsy, Chuga Morán Lucía, Sotomayor Ramos Silvia (fs. 32-34)

Lo que efectivamente ocurre el día 01 de marzo de 2002 a través de los contratos de prestación de servicios personales celebrados con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con una duración hasta el 3 1 de diciembre del mismo año, para nuevamente ser contratadas al año siguiente desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre. (fs. 49-64).

En concordancia con lo manifestado en la demanda de protección, está probado que a las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos se les otorgó los nombramientos provisionales con fecha 19 de septiembre de 2003 (fs. 66-70 vta.).

También se acredita que posteriormente se realizaron las evaluaciones por competencias de las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos de fechas 11 y 12 de mayo 2006, las que son calificadas en forma óptima por encima del 90%. (fs.71-74).

Está acreditado en el proceso que el director metropolitano de Recursos Humanos y el administrador general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, emitieron las acciones de personal a las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, por las cuales se las remueve del puesto que ocupaban. (fs. 5-8).

En atención a los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional, analizará las sentencias expedidas por el juez cuarto de garantías penales y la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, materia de la presente acción extraordinaria de protección deducida por la Dra. Mónica Amaquiña Masabanda, en calidad de procuradora judicial del alcalde y procurador síndico del Distrito Metropolitano de Quito.

En primer lugar, como se refirió anteriormente, la seguridad jurídica está destinada a dar la certeza del derecho, del respeto de los derechos y que el Estado responda por su

reparación, a través de los procedimientos más eficaces previstos en el sistema jurídico. En este sentido, la acción de protección es el medio más eficaz para evitar que se agraven las consecuencias de un derecho vulnerado.

En la especie, la recurrente pretende que esta Corte avale la vulneración de los derechos relativos al debido proceso, ya que sin desconocer los principios de autonomía que le competen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, este los excedió al expedir la resolución CI 14 del 15 de marzo de 2007, invocada, ya que no era de su competencia determinar cuáles eran los servidores públicos de libre remoción, en virtud de que en la LOSCCA estaba regulado los que estaban excluidos de la carrera administrativa y por ende, se constituían sus puestos de libre remoción, entre los que no se incluyó los puestos ocupados por las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos; el haberlo hecho constituye un atentando al principio de no regresividad de los derechos, tanto más que conforme se dejó anotado en líneas anteriores, el principio de no regresividad de los derechos contempla la adecuación jurídica de las normas, leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones a los preceptos constitucionales y los tratados internacionales, correspondiéndole esa obligación a la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, que incluía a la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito; adecuación que debe hacerse formal y materialmente para garantizar la dignidad de todas las personas, incluyendo sus servidoras, que indebidamente excluyó.

Por ello, bien hicieron los juzgadores constitucionales de primer y segundo nivel en aplicar los preceptos constitucionales, relativos a la supremacía constitucional, para proteger los derechos de las servidoras públicas, Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos, los mismos que son irrenunciables; concluir lo contrario implicaría desconocer los derechos reconocidos en la Constitución y los convenios y tratados de derechos humanos.

En este orden de ideas, esta Corte garantizando la preeminencia de los derechos constitucionales inherentes 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, considera que las sentencias impugnadas no contravienen los derechos establecidos en la Constitución.

Al respecto, como se señaló en líneas anteriores, la seguridad jurídica está destinada a dar certeza y respeto de los derechos y que el Estado responda a la reparación integral de los mismos cuando se comprobare que estos han sido vulnerados, a través de los procedimientos más eficaces previstos en el sistema jurídico. En este sentido, la acción de protección es el medio más eficaz para evitar que se agraven las consecuencias de derechos constitucionales vulnerados; y surge como una reacción efectiva contra el abuso de poder por parte de las autoridades públicas, es decir, la acción de protección reacciona como un escudo jurídico de protección del débil contra el fuerte, del que carece de poder, contra el que lo posee y abusa de él.

La Corte Constitucional, en sentencia N.º 016-13-SEP-CC del 16 de mayo del 2013, claramente señala que la acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual les corresponde a los operadores de justicia verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional; es a los jueces a quienes le corresponde analizar en base a un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o, al contrario, por su contenido infra constitucional, corresponde su conocimiento a la justicia ordinaria.

En cuanto a la acción extraordinaria de protección, esta tiene como finalidad el preservar o restablecer cualquier derecho fundamental en materia constitucional de toda persona que es parte de una controversia. En consecuencia, el objeto de esta garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando que en el ejercicio de sus actividades las autoridades públicas, entre ellos los operadores de justicia, incurran en la vulneración de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en sus resoluciones, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas.

El artículo 82 de la Constitución de la República determina el derecho a la Seguridad Jurídica, mismo que se halla articulado con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Constitución de la República.

Para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, además de 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 a los derechos consagrados en el texto constitucional. Tales presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Carta Suprema, respetando los derechos que se consagran en el texto constitucional.

En este punto, es dable indicar que una de las garantías que forman parte del derecho al debido proceso es la motivación de las sentencias, ya que con aquello se configura el accionar conforme a la Carta Magna, por parte de las diversas autoridades públicas quienes están obligadas a velar por el cumplimiento de los derechos, principios y garantías constitucionales. El derecho constitucional a la motivación se encuentra íntimamente ligada con el derecho a una tutela judicial efectiva, y obviamente aquello contribuirá a garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado Constitucional.

En conclusión, esta Magistratura considera que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 05 de julio del 2010 a las 10h30, justificó con razones jurídicas, fácticas y motivadas por qué la acción de protección es la vía judicial

más efectiva y eficaz para la defensa de los derechos constitucionales de las señoras Elsi Margoth Cadena Pozo, Lucía Chuga Morán, María Leonor Tituaña Ayo y Sylvia Amparo Sotomayor Ramos en el presente caso. Por lo que la argumentación expuesta por la Sala en su fallo es razonadamente suficiente, y cumple con la motivación de las resoluciones de poderes públicos de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal l, puesto que su obligación es la de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestos por las partes en la sustanciación del proceso constitucional, materia de la presente garantía jurisdiccional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 04 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1317-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de marzo del 2015

SENTENCIA N.° 064-15-SEP-CC

CASO N.° 0331-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 01 de febrero de 2012, el señor Mark Evan Hester, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 12 de enero de 2012, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en el juicio signado con el N.° 0756-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 23 de febrero de 2012 certificó que en referencia a la acción constitucional N.° 0331-12-EP no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Édgar Zárate Zárate, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, mediante providencia dictada el 11 de abril de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción, sin que ello implicare pronunciamiento alguno respecto de la pretensión.

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

Mediante memorando N.° 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, de acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, remitió el caso N.° 0331-12-EP a la jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra.

Con providencia dictada el 15 de septiembre de 2014, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en sus calidades de legitimados pasivos, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado en el término de 5 días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por el legitimado activo.

Antecedentes fácticos

El señor Mark Evan Hester, por sus propios y personales derechos, presentó demanda de tenencia de su hija menor NN[1], en virtud de la cual, manifiesta que desde hace tres años su cónyuge, Angélica Patricia López Valero, viaja frecuentemente a los Estados Unidos de América por cuestiones laborales, motivo por el que la menor estuvo a su cargo y cuidado hasta el 11 de diciembre de 2008. En esta fecha, aduce el accionante, su cónyuge regresó de viaje y para evitar desavenencias, por causa de su ausencia en el hogar y por falta de la imagen materna para su hija, optó por retirarse del mismo, hasta que nuevamente ella viajare al exterior.

Afirma que durante la ausencia de su cónyuge, él se encontró al cuidado inclusive de los dos hijos que tuvo la señora Angélica Patricia López Valero en otro compromiso, a quienes, de la misma forma que a su hija menor, le proporcionó todos los cuidados y necesidades económicas. Este hecho de viajar frecuentemente a los Estados Unidos de América se repitió constantemente durante los últimos 3 años. Su cónyuge, según el legitimado activo, atraviesa graves crisis emocionales al pretender engañar a la administración de justicia, puesto que, "tomó de juguete a las instituciones públicas para sorprender la buena fe de las autoridades".

En mérito de lo expuesto, solicitó como pretensión que se otorgue la tenencia de su hija menor NN, por la seria inestabilidad emocional que demuestra su madre a través de la presentación de diversas denuncias maliciosas y temerarias en su contra.

Mediante providencia dictada el 05 de mayo de 2009, el Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia de la provincia del Guayas aceptó la demanda a trámite, por cumplir con los requisitos establecidos en la ley, y se le asignó el N.° 0853-2009. A foja 120 del expediente judicial de primera instancia, conforme consta en la razón sentada el 06 de julio de 2009, por el actuario del despacho, el juicio de tenencia por resorteo recayó en conocimiento de la doctora Vilma Torres Zapata, jueza décima de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas.

Luego del trámite respectivo, mediante sentencia dictada el 04 de noviembre de 2009, el Juzgado Décimo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas resolvió declarar con lugar la demanda interpuesta, concediendo al legitimado activo la tenencia de su hija menor NN, y regulando las visitas a favor de la madre Angélica Patricia López Valero.

[1] La decisión de este máximo órgano de justicia constitucional de excluir en la presente sentencia los nombres completos de la menor de edad involucrada en el caso objeto de estudio, se da como medida de protección a sus derechos constitucionales. Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 8, menciona: "Es deber del Estado, la sociedad y la familia, dentro de sus respectivos ámbitos, adoptar las medidas políticas, administrativas, económicas, legislativas, sociales y jurídicas que sean necesarias para la plena vigencia, ejercicio efectivo, garantía, protección y exigibilidad de la totalidad de los derechos de niños; niñas y adolescentes (…)".

Contra esta decisión judicial, la demandada, el 10 de noviembre de 2009, interpuso recurso de apelación al aducir que no se tuvo en consideración las recomendaciones efectuadas por el informe del Departamento Técnico elaborado por la licenciada Inés Costales y la doctora Paulina Cedeño, profesionales que luego de las investigaciones pertinentes recomendaron que la menor continúe bajo sus cuidados. La madre de la menor señaló, además, que la referencia a su trabajo, que le obliga a abandonar el país de manera ocasional a fin de suplir las necesidades de su hija y cumplir su obligación como madre, no es motivo para que la jueza le privase de la tenencia de ella. El recurso de apelación recayó en conocimiento de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la que mediante sentencia dictada el 07 de abril de 2010, revocó la decisión judicial recurrida y declaró sin lugar la acción de tenencia.

Ante esto, el legitimado activo solicitó la revocatoria de la decisión judicial; no obstante, esta petición se rechazó en vista de que la decisión judicial resolvió fundamentadamente todos los puntos con los que se trabó la controversia, aparte de determinar con claridad y precisión los fundamentos fácticos y legales que se tuvieron en cuenta para emitir dicho pronunciamiento. Ante este escenario jurídico, el accionante interpuso recurso de casación; tal recurso extraordinario se rechazó mediante providencia dictada el 25 de junio de 2010, debido a que en las causas de tenencia, al igual que en las causas por alimentos, sus resoluciones judiciales no causan ejecutoria.

Mediante providencia dictada el 02 de septiembre de 2010, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas concedió el recurso de hecho presentado el 27 de agosto de 2010, por el demandante. Finalmente, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, por decisión judicial del 12 de enero de 2012, rechazó el recurso de hecho interpuesto por él.

De la solicitud y sus argumentos

El 01 de febrero de 2012, el señor Mark Evan Hester, por sus propios y personales derechos, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 12 de enero de 2012, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, la que rechazó el recurso de hecho interpuesto por él y ordenó devolver el proceso al tribunal de origen.

En lo principal, el legitimado activo manifiesta:

> (…) El Derecho Violado, distinto al hecho por el que se inició el proceso, es el debido proceso en la resolución de la causa, precautelado en el Art. 76 de la Constitución de la República (…) La violación ocurrió el 25 de Junio del 2010 al negar la Sala Ad quem el recurso de Casación que presentamos contra su resolución por adolecer de vicios procedimentales en su resolución de fecha 7 de Abril del 2010, bajo el fundamento del Art. 2 de la Ley de Casación; devino en el Recurso de Hecho negado el 12 de Enero del 2012, que textualmente determina el mismo argumento para su desestimación. Con fecha 21 de junio

del 2010 presentamos el Recurso de Casación que fue negado el 21 de Julio del 2010 bajo el argumento que, al tratarse de un Juicio de Tenencia, la resolución recaída no causa ejecutoria por lo que conforme al Art. 2 de la Ley de Casación, que determina: «El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo». Por lo que con fecha 20 de julio del 2010, se presentó el Recurso de Hecho que fue aceptado con dos de tres votos a pesar que la Ley determina que sin calificarlo deberá subir el proceso. Con fecha 12 de enero del 2012, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, con el mismo fundamento con que se rechazó el Recurso de Casación, niego el de Hecho (…) Las Salas al resolver los recursos extraordinarios interpuestos se basaron en la Ley de Casación sin tomar en cuenta la norma superior del Art. 10 del Código Orgánico de la Función Judicial (…) La Relevancia Constitucional radica en el hecho que ninguna Institución Jurídica, ningún Principio Jurídico ni ningún Derecho Constitucional se aplicarán si la «Jerarquía De La Ley» es desobedecida o dejada de lado (…) La Relevancia Constitucional de la pretensión estriba en el hecho que, como probaré en el análisis que desarrollo, el Art. 10 de la Ley Orgánica de la Función Judicial no ha derogado tácitamente el Art. 2 de la Ley de Casación, SINO QUE ESTE PRECISA DE UN INCISO EN EL QUE SE EXCEPTÚE DE ESA REGLA LAS RESOLUCIONES DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (…) En el caso que nos aplica, y también a manera ilustrativa y para medir el grado dañoso de la aplicación del Art. 2 de la Ley de Casación a las resoluciones de familia, se le pretende devolver la Tenencia a la madre que reside fuera del país para que su hija le sea entregada a su tía con el solo hecho de separarla de su padre quien no ha sido tachado por la Sala ni siquiera de mal padre (…) La no revisión del posible error o ilegalidad judicial en cuanto a las resoluciones sobre familia es entonces de RELEVANCIA CONSTITUCIONAL Y NACIONAL. Pero y sin embargo, es posible que el legislador haya pretendido subsanar este error de la misma Ley, aunque tal vez no con el suficiente éxito. El Art. 10 del Código Orgánica de la Función Judicial que determinar como Principio: «La administración de justicia ordinaria se desarrolla por instancias o grados. La casación y la revisión no constituyen instancia ni grado de los procesos, SINO RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y DEL ERROR JUDICIAL EN LOS FALLOS DE INSTANCIA». El legislador en la NORMA SUPERIOR A LA LEY DE CASACIÓN, DETERMINA COHERENTEMENTE QUE EL CONTROL SE EJERCERÁ EN LOS FALLOS DE INSTANCIA Y, LAS RESOLUCIONES DE FAMILIA SON FALLOS DE INSTANCIA. (…) Mientras que la Ley de casación habla «autos que pongan fin», INDICANDO QUE AQUELLOS AUTOS QUE NO LO HAGAN NO SERÁN MATERIA DE CASACIÓN; EL LEGISLADOR EN LA NORMA SUPERIOR INMEDIATA DETERMINA QUE SI SE PROCEDERÁ CON CASACIÓN EN FALLOS DE INSTANCIA Y LAS RESOLUCIONES DE FAMILIA CONSTITUYEN FALLOS DE INSTANCIA. De tal manera que, se estaría violando el "Principio de Jerarquía" que produciría una negativa al acceso de los Derechos consagrados en la Constitución y si la legalidad o el error judicial no son controlados y subsanados habríamos entrado, como en efecto así es, en ABUSO DE DERECHO avalado con resolución judicial (…).

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el accionante solicita textualmente:

> (…) Con el mayor de los respetos, solicito a la Corte Constitucional acoger la presente acción por ser de importancia y connotación Constitucional y Nacional, declare la inconstitucionalidad de las resoluciones aquí determinadas, así como la reparación integral que me asiste y disponga la reforma pertinente en el Art. 2 de la ley de Casación (…).

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia del 12 de enero de 2012, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, la misma que señala:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y FAMILIA.- Quito, 12 de enero del 2012, las 09h55.- VISTOS: (…) PRIMERO.- En cumplimiento de lo que dispone el inciso tercero del artículo 9 de la Ley de Casación (…) el recurso de hecho no es en realidad un medio impugnatorio de naturaleza jurisdiccional sino más bien un recurso vertical de queja contra el juzgador de última instancia que, a criterio de quien lo interpone, ha denegado infundadamente el recurso de casación, la Sala ha de realizar el examen de la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación denegado, para en base a ello declarar si admite o rechaza la queja objeto del recurso de hecho y dar paso o no al proceso de casación. Con el fin de efectuar este estudio, la Sala revisará el análisis que el Tribunal de instancia efectuó del escrito de fundamentación, para determinar si éste cumple o no con los requisitos que son indispensables para la procedibilidad del recurso extraordinario y supremo de casación (…) SEGUNDO: En la especie, el recurso de casación ha sido presentado dentro del término legal, por quien ostenta legitimación activa para hacerlo, pero de una providencia que no es final ni definitiva, que no pone fin al proceso, pues se trata de un juicio especial de tenencia, cuyas resoluciones no causan efecto de cosa juzgada, ya que en cualquier momento pueden volverse a conocer cuando las circunstancias varíen. Por lo expuesto al no encontrarse la providencia impugnada dentro de las procedentes de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Casación, no se puede aceptar a trámite el recurso de casación interpuesto. En consecuencia y sin ser necesario otro análisis al haber sido debidamente negado el recurso de casación, SE RECHAZA EL RECURSO DE HECHO, interpuesto por el actor, y se ordena devolver el proceso al Tribunal de origen. Notifíquese.

Contestación a la demanda y argumentos

Señores jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia

Conforme consta en la razón sentada por la actuaria del despacho el 16 de septiembre de 2014, los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, a pesar de ser legal y debidamente notificados, no comparecieron al proceso constitucional.

Procuraduría General del Estado

A foja 25 del expediente constitucional comparece, mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2014, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.° 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en la causa N.° 0331-12-EP, a fin de determinar si la decisión judicial del 12 de enero de 2012, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, vulneró o no los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que expresan que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional, respecto a esta garantía jurisdiccional, expresó previamente que:

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

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión judicial se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra llamada a asegurar que el sistema procesal tiene que ser un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se vulneró, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una instancia adicional, es decir, a partir de ella no se puede pretender el examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión judicial impugnada.

Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La decisión judicial dictada el 12 de enero de 2012, por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en el juicio signado con el N.° 0756-2011, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República?

Previamente a responder el problema jurídico que se plantea, es preciso aseverar que la Corte Constitucional reiteró, desde temprana jurisprudencia, que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

> (…) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 193-14-SEP-CC, caso N.° 2040-11-EP.

> mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (…)[3].

El derecho al debido proceso se define como el sistema de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección de los justiciables, incursos en una actuación judicial o administrativa, para que, durante su trámite respectivo, se respeten sus garantías constitucionales y se alcance la correcta aplicación de la justicia en iguales condiciones. De esta forma, el debido proceso se configura mediante la vigencia y observancia de sus garantías básicas, entre ellas, la prevista por el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, que prescribe: "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes". Dicha garantía tiene como finalidad establecer un límite a la actuación discrecional de las autoridades públicas, límite impuesto por las normas y los derechos de las partes que se deberán aplicar y garantizar en todo proceso en virtud del cual se ventile una controversia.

Ahora bien, el derecho al debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, debido a que, como los derechos constitucionales son indivisibles e interdependientes[4], no cabe duda de que la autoridad pública, al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, tiene que asegurar el respeto a la Constitución de la República y al resto del ordenamiento jurídico que contiene normas previas, claras y públicas, con lo cual se consigue "la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución en donde la ley se concreta en la confiabilidad, en el ordenamiento jurídico, en la certeza sobre el derecho escrito vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica"[5].

Por su parte, el derecho constitucional a la seguridad jurídica es un derecho consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia[6], cuya legitimidad encuentra fundamentación en el mismo texto constitucional cuando se garantiza el acatamiento a las garantías enunciadas explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. En otros términos, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República, la seguridad jurídica, como derecho constitucional, tiene una doble dimensión: por un lado, cuando se garantiza este derecho mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en el texto constitucional, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza, y por otro, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican, como se dijo anteriormente, normas previas, claras y públicas[7]. Al respecto, este máximo órgano de interpretación constitucional señala:

> (…) Se constituye en un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa (…)[8].

En tal sentido, la transgresión a este derecho constitucional implica no solo el irrespeto a la Carta Magna, sino la afectación a la legitimidad de nuestro sistema constitucional, por lo cual se da cabida a diversos escenarios que generarían vulneraciones a otros derechos constitucionales.

La seguridad jurídica, consiguientemente, proscribe la arbitrariedad en función del relevante papel que se concede a la ley, principio de jerarquía normativa como mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado. Solamente así se garantiza como fin último que los derechos constitucionales se tutelen adecuadamente al circunscribir los límites de las actuaciones de las autoridades públicas que determina la Constitución de la República.

Este concepto se tiene que cumplir por cualquier Estado que se considere "de derecho", más aún en la concepción y filosofía de nuestro Estado constitucional, cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos constitucionales consagrados en la Carta Magna[9]. Adicionalmente, la

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 067-10-SEP-CC, caso N.° 0945-09-EP.

[4] Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, numeral 6, establece: "Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía".

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 015-10-SEP-CC, caso N.° 0135-09-EP.

[6] Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 193-14-SEP-CC, caso N.° 2040-11-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 110-14-SEP, caso N.° 1733-11-EP.

[9] Un sector de la doctrina científica, distingue de forma expresa tres modelos de Estado, a saber: i. El Estado absoluto; ii. El Estado de derecho, en donde "la ley determina la autoridad y la estructura del poder"; y, iii. El estado constitucional, en el que "la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder". De lo expuesto, la Corte Constitucional considera que si bien el Estado ecuatoriano se autodefine como "constitucional de derechos y justicia", esto no significa necesariamente que la importancia de las reglas normativas, muy presentes y relevantes en el Estado de derecho, pierdan vigencia o legitimidad. Por el contrario, el Estado constitucional de derechos y justicia se refuerza cuando, además de promover la supremacía y aplicación directa de la Constitución de la República, se reconoce a la seguridad jurídica como derecho constitucional, el cual se fundamenta en el respeto a nuestro texto constitucional y en la existencia de normas jurídicas claras, previas y públicas por parte de las autoridades competentes. Ver ÁVILA SANTAMARÍA, R.: "Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia", Constitución del 2008 en el contexto Andino, Análisis de doctrina y derecho comparado, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, tomo 3, 2008, páginas 20 y 21.

seguridad jurídica tiene el efecto de generar en los ciudadanos la percepción racional de coherencia entre lo que está regulado por el ordenamiento jurídico, con lo que efectivamente se cumple en la realidad material a través de aquella regulación normativa.

Los ciudadanos, por medio de este derecho constitucional, saben qué esperar, lo que supone un conocimiento cierto de las leyes vigentes; a partir de dicho conocimiento, se construye su confianza en relación con las actuaciones del poder público. Así lo manifestó la Corte Constitucional al señalar textualmente que:

> (…) El derecho a la seguridad jurídica constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (…)[10].

De esta manera, la seguridad jurídica, para los ciudadanos, al implicar un conocimiento cierto de las leyes vigentes y una percepción racional de certeza sobre la aplicación de las normas por parte de las autoridades públicas, se garantiza así también por el principio de legalidad[11].

Sobre la base del presente axioma, la Corte Constitucional debe identificar en el problema jurídico, en qué medida estos derechos constitucionales se vulneraron por la emisión de la decisión judicial del 12 de enero de 2012, en el juicio especial de tenencia propuesto por el señor Mark Evan Hester en contra de la señora Angélica Patricia López Valero.

En este contexto, se analizará si la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia no aplicó una norma clara, previa y pública al momento de dictar la decisión judicial impugnada. Este máximo órgano de interpretación constitucional precisa que el análisis no se dirigirá a examinar la naturaleza de una norma infraconstitucional o interpretar sus efectos, tal como le correspondería efectivamente a los órganos de justicia ordinaria mediante la interposición de los mecanismos y recursos judiciales previstos en la ley, ni tampoco a efectuar, conforme pretende el legitimado activo, el control de constitucionalidad, por el fondo o por la forma, de la disposición contenida en el artículo 2 de la Ley de Casación, dado que no corresponde, precisamente, a la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional[12], sin ser contrario a que existiere inconstitucional conexa, la cual permite a la Corte Constitucional extender su pronunciamiento y margen de acción a la expulsión de normas legales del ordenamiento jurídico que son inconstitucionales, por guardar relación jurídica con el objeto del proceso constitucional.

El rol fundamental de la Corte Constitucional, de conformidad a lo expuesto por el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, es ser la máxima instancia de interpretación del texto constitucional con el objetivo de garantizar su supremacía y de tutelar los derechos constitucionales de los ciudadanos, entre ellos, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica.

En el caso sub júdice, el accionante manifiesta que la actuación judicial de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia que rechazó el recurso de hecho presentado mediante escrito del 27 de agosto de 2010, vulneró sus derechos constitucionales, ya que no se analizó que el artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial determina que el recurso de casación no constituye instancia ni grado de los procesos, sino un recurso extraordinario de control de la legalidad[13]; del mismo modo, aduce que el artículo 4 ibídem dispone que los operadores de justicia deberán aplicar las disposiciones constitucionales, por encima de las normas legales de menor jerarquía[14], refiriéndose, en el caso específico, a la disposición normativa contenida en el artículo 2 de la Ley de Casación que trata sobre la procedencia del recurso de casación[15].

---

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 0121-13-SEP-CC, caso N.° 0586-11-EP.

[11] Constitución de la República, artículo 226, determina: "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 (…)". De igual forma, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 015-10-SEP-CC, caso N.° 0135-09-EP, expone: "las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

[12] En la demanda de acción extraordinaria de protección, el legitimado activo, entre sus pretensiones, solicitó que esta Corte Constitucional "disponga la reforma pertinente en el [sic] Art. 2 de la Ley de Casación".

[13] Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 10, dice: "De conformidad con el principio de unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. La administración de justicia ordinaria se desarrolla por instancias o grados. La casación y la revisión no constituyen instancia ni grado de los procesos, sino recursos extraordinarios de control de la legalidad y del error judicial en los fallos de instancia".

[14] Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 4, expresa: "Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido (…)".

[15] Ley de Casación, artículo 2, menciona: "El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo.
Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado".

Dicho lo cual, la Corte Constitucional considera que para dar cumplimiento a los derechos constitucionales que se enjuician en virtud del presente problema jurídico, se tiene que observar si la decisión judicial impugnada, que rechazó el recurso de hecho, se amparó en una norma clara, previa y pública que como fin último garantice la tutela de los derechos constitucionales de las partes litigantes.

En nuestro ordenamiento jurídico, el recurso de hecho se encuentra regulado en la Ley de Casación[16], mismo que tiene por objeto viabilizar que la Corte Nacional de Justicia pudiere revisar y fiscalizar la denegatoria de un recurso resuelto por el operador de justicia u órgano judicial competente. Este acto responde a un principio de protección para el recurrente que busca, a todas luces, evitar que no quede en indefensión ante una eventual arbitrariedad judicial cometida por parte de un tribunal de instancia.

En la cuestión relativa al recurso de casación, la Ley de Casación dispuso un mecanismo procesal para evitar esta contingencia, a saber, si este recurso se denegase por el tribunal de instancia, la parte recurrente podrá, subsiguientemente, interponer el recurso de hecho, el cual sin calificar se tendrá que elevar directamente a la Corte Nacional de Justicia, la que en la primera providencia declarará si lo admite o rechaza[17]. Por medio del recurso de hecho, el máximo órgano de justicia ordinaria tiene la potestad de revisar si la denegatoria del recurso de casación se ajustó o no a los requisitos previstos en la ley de la materia.

Por consiguiente, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia tenía la obligación legal de examinar los fundamentos jurídicos utilizados, por parte del tribunal de instancia, para rechazar el recurso de casación, es decir, establecer si dicho recurso, de carácter extraordinario, que se inicia exclusivamente por la vulneración, contravención o inaplicación de la ley dentro de las decisiones judiciales, se interpuso siguiendo los rigurosos condicionamientos formales para su procedencia[18].

En el caso *sub examine*, por lo visto, se evidencia que el legitimado activo, en el juicio especial de tenencia seguido en contra de la señora Angélica Patricia López Valero, interpuso recurso de casación en contra de la decisión judicial dictada el 07 de abril de 2010, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que decidió revocar el auto resolutorio dictado por el Juzgado Décimo de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Provincia del Guayas, y declarar sin lugar la acción de tenencia; sin embargo, dicho recurso de casación se rechazó, mediante providencia del 25 de junio de 2010, en base a las siguientes alegaciones:

> (…) a) El Art. 281 del Código de la Niñez y Adolescencia establece el recurso de casación y determina que procede únicamente contra el auto resolutorio de segunda instancia, por las causales y con las formalidades contempladas en la ley.- b) El art. 2 de la Ley de Casación prescribe que el recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a procesos de conocimiento.- c) En la especie, trátase [sic] de un juicio de tenencia que igual que las causas por alimentos las resoluciones dictadas no causan ejecutoria, porque están sujetas a la dinámica variable de los sujetos procesales, entre los que cuenta el niño y su interés superior (…).

En efecto, la Corte Constitucional considera oportuno reiterar, una vez más, que el recurso de casación, presentado por el legitimado activo en contra de la decisión judicial de segunda instancia, cabe, en exclusiva, en contra de las sentencias o autos definitivos que pongan fin a los procesos de conocimiento, motivo por el que, si no ostentan tal calidad, no podrá el justiciable interponer este recurso extraordinario en la jurisdicción ordinaria[19].

Posteriormente, contra aquella decisión judicial, el legitimado activo formuló recurso de hecho[20], el cual recayó en conocimiento de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, órgano judicial que resolvió rechazarlo por medio de la aplicación del mismo precepto jurídico que utilizó el tribunal de instancia para rechazar, a su vez, el correspondiente recurso de casación; así, el segundo considerando de la decisión judicial impugnada textualmente determinó:

> (…) SEGUNDO: En la especie, el recurso de casación ha sido presentado dentro del término legal, por quien ostenta legitimación activa para hacerlo, pero de una providencia que no es final ni definitiva, que no pone fin al proceso, pues se trata de un juicio especial de tenencia, cuyas resoluciones no causan efecto de cosa juzgada, ya que en cualquier momento

[16] Ley de Casación, artículo 9, afirma: "Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada".

[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 189-14-SEP-CC, caso N.° 0325-13-EP

[18] Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.° 001-13-SEP-CC, caso N.° 1647-11-EP, determinó: "(…) La casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuyo objetivo principal 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 los operadores de justicia deben tener presente que la casación es aquel recurso de carácter extraordinario que únicamente procede respecto de una sentencia, más no una instancia en la cual se puedan analizar temas de legalidad que ya fueron resueltos por jueces inferiores (…)".

[19] Es preciso, entonces, aclarar que la sentencia o el auto tiene que ser definitivo "causando excepción de cosa juzgada sobre el motivo central de la controversia de manera que no pueda renovarse ni ante el mismo Tribunal ni ante otro diferente (…)".- CUEVA CARRIÓN, L.: "La Casación en materia civil", Ed. Cueva Carrión, segunda edición, Quito, 2011, pág. 167.

[20] Ley de Casación, artículo 9, dice: "Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada (…)".

pueden volverse a conocer cuando las circunstancias varíen. Por lo expuesto al no encontrarse la providencia impugnada dentro de las procedentes de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Casación, no se puede aceptar a trámite el recurso de casación interpuesto. En consecuencia y sin ser necesario otro análisis al haber sido debidamente negado el recurso de casación, se RECHAZA EL RECURSO DE HECHO, interpuesto por el actor (…).

En tal virtud, una vez establecido que el fondo de la decisión judicial impugnada versaba sobre un juicio especial de tenencia que tuvo como parte actora al señor Mark Evan Hester, resulta factible señalar que el Código de la Niñez y Adolescencia, cuerpo normativo que regula la institución de la tenencia en nuestro ordenamiento jurídico, prevé expresamente en su artículo 119 que las resoluciones judiciales sobre tenencia no causan ejecutoria[21].

En este marco jurídico, las resoluciones en las cuales se concede la tenencia del hijo o hija no causan el efecto de cosa juzgada material y los operadores de justicia u órganos judiciales las podrán alterar en cualquier estadio procesal, porque, además de no declarar o extinguir un derecho por su característica de no ser definitivas, se pueden modificar y discutir en el futuro por estar sujetas a la dinámica variable de las partes procesales, si se prueba que ello conviene al adecuado goce y ejercicio de los derechos constitucionales del niño, niña y adolescente que tiene la calidad de hijo o hija de familia, en atención al principio del interés superior del niño[22].

Todo lo cual, evidentemente, guarda concordancia con la fundamentación jurídica expuesta, por parte del órgano judicial, que en aplicación del artículo 2 de la Ley de Casación resolvió rechazar el recurso de hecho, en virtud de que el recurso de casación procede, únicamente, en contra de decisiones judiciales que pongan fin a procesos de conocimiento, debido a "que tienen por finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de la constitución de una relación jurídica, e incluye, por tanto, el grupo general de declarativos y dispositivos"[23].

En consecuencia, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, al inadmitir el recurso de hecho, mediante la decisión judicial impugnada, generó una percepción racional de coherencia y certeza entre la norma que está regulada por la ley, con la que efectivamente se cumplió en la realidad material a través de la normativa aplicable a este caso concreto.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la decisión judicial dictada el 12 de enero de 2012, por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, tuvo certeza en la aplicación de la norma y en las situaciones jurídicas que en ella se definieron, razón por la cual, no se vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

La institución jurídica de la tenencia, en atención al principio del interés superior del niño y sus derechos constitucionales consagrados en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos

Una vez que se determinó que la decisión judicial impugnada no vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho constitucional a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional, adicionalmente, analizará la institución de la tenencia, en atención al principio del interés superior del niño y sus derechos constitucionales consagrados en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes

El Estado, la sociedad y la familia, según establece el artículo 44 de la Constitución de la República, "promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos (…)"[24].

La norma constitucional revela la expresa voluntad del constituyente ecuatoriano de situar a los niños, niñas y adolescentes dentro de los grupos de atención prioritaria que tienen que ser especialmente protegidos en los ámbitos público y privado[25], ya que incluso "sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas"; en otros términos, al pertenecer a este grupo, son sujetos de protección constitucional agravada, lo cual se traduce que la satisfacción, ejercicio efectivo y plena vigencia de sus derechos e intereses legítimos deberán constituir el objetivo esencial cuando se adopten medidas políticas, administrativas, económicas, legislativas, sociales y jurídicas, por medio de la formulación y aplicación de políticas públicas, sociales y económicas.

Se les reconoce el derecho que tienen a tener una familia, mismo que se traduce estar bajo el cuidado prioritariamente del padre y la madre en una convivencia

[21] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 119, indica: "Las resoluciones sobre tenencia no causan ejecutoria. El Juez podrá alterarlas en cualquier momento si se prueba que ello conviene al adecuado goce y ejercicio de los derechos del hijo o hija de familia. Si se trata del cambio de tenencia; se lo hará de manera que no produzca perjuicios psicológicos al hijo o hija, para lo cual el Juez deberá disponer medidas de apoyo al hijo o hija y a sus progenitores".

[22] Constitución de la República, artículo 44.

[23] DEVIS ECHEANDÍA, H.: "Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso", tomo primero, décima tercera edición, 1994, Medellín, pág. 166.

[24] Constitución de la República, artículo 44

[25] Constitución de la República, artículo 35, consagra: "Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (…)".

familiar, y el derecho a una vida digna, que les permita disfrutar de las condiciones socioeconómicas necesarias para su desarrollo integral. De esta forma, este derecho "incluye prestaciones que aseguren una alimentación nutritiva, equilibrada y suficiente, recreación y juego, acceso a los servicios de salud, a educación de calidad, vestuario adecuado, vivienda segura, higiénica y dotada de los servicios básicos (…)"[26].

Nuestra legislación proclama el principio de progresividad de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes[27], de acuerdo a su grado de desarrollo y madurez, motivo por el cual, "se prohíbe cualquier restricción al ejercicio de estos (…)"[28], dado que es un componente esencial que garantiza el goce de los derechos constitucionales en condiciones equitativas y favorables para este grupo, a fin de obtener, en los ámbitos público y privado, su ampliación progresiva.

En este orden de ideas, los niños, niñas y adolescentes se encuentran protegidos en diversos instrumentos internacionales que se ocupan de garantizar el trato especial del que son merecedores, precisamente, por su "falta de madurez física y mental, necesita[n] protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento"[29].

La necesidad de proporcionar a los menores de edad una protección especial se enunció en el contexto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por primera vez, en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño[30], luego, en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959; y, posteriormente, en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989[31]. Este último instrumento normativo internacional de carácter coercitivo y vinculante que cambió la protección jurídica del grupo formado por niños, niñas y adolescentes, "establece un mínimo estándar de protección de los derechos de la infancia, aplicables a todas las personas menores de 18 años, reconociendo además con igual énfasis la importancia del disfrute tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales"[32].

En líneas generales, la Convención sobre los Derechos del Niño establece cuatro principios que inspiran, de forma transversal, todo sistema de protección integral, a saber: el principio de no discriminación, el principio del interés superior del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión del niño en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación[33]. Tales principios se tienen que desarrollar progresivamente a la luz de la Constitución de la República, ya que como señaló la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante dictamen N.º 025-10-DTI-CC, las normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos poseen rango de Constitución de la República[34], por lo cual, toda norma internacional que consagre derechos de los niños, niñas y adolescentes se deberá tener en consideración; máxime, si desarrolla derechos, en mejor medida, que los consagrados en el texto constitucional, puesto que estas normas están dotadas de prevalencia[35].

En la Opinión Consultiva OC-17 de 2002[36], la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al precisar la relevancia de la Convención sobre los Derechos del Niño, puso particular énfasis en la existencia de un *corpus iuris* de derecho internacional de los derechos de los niños[37]. Esto es así porque "la humanidad debe dar al niño lo mejor de sí misma, como un deber que se halla por encima de toda consideración de raza, nacionalidad o creencia"[38].

Por tal sentido, los niños, niñas y adolescentes no solo son sujetos de protección especial sino "sujetos de derechos

[26] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 26

[27] La Corte Constitucional determina que el mandato de progresividad tiene, principalmente, base normativa en el derecho internacional de los derechos humanos, que contempla la obligación de los Estados de lograr un desarrollo progresivo de los derechos constitucionales

[28] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 13

[29] Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Documento A/4335 del 20 de noviembre de 1959.

[30] Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, adoptada por la V Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidas el 24 de septiembre de 1924.

[31] Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Este instrumento internacional se publicó en el Registro Oficial Suplemento 153 del 25 de noviembre de 2005. El sujeto de la Convención sobre los Derechos del Niño es justamente el niño. Entre los objetivos principales se encuentra el fortalecimiento en la protección de los niños, niñas y adolescentes como plenos sujetos de derechos humanos.

[32] HUAITA ALEGRE, M.: "Derecho de custodia, neutralidad de género, derechos humanos de la mujer e interés superior del niño o niña", en Género y Derecho, Santiago de Chile, Colección Contraseña, Estudios de Género, Serie Casandra, LOM Ediciones, 1999, pág. 543.

[33] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/2014, de 19 de agosto de 2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Serie A, N.° 21, párrafo 69.

[34] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.° 025-10-DTI-CC, caso N.° 028-10-TI.

[35] Constitución de la República del Ecuador, artículo 424, inciso primero, expresa: "La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público".

[36] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Serie A, N.° 17.

[37] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 1999.

[38] Preámbulo de la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño.

y garantías"[39], lo que conlleva una protección especial para asegurar el desarrollo integral de su personalidad, y para el "despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones (…)"[40].

Dicho lo cual, la familia, el Estado y la sociedad, en vez de ejercer derechos constitucionales frente al niño[41], tendrán deberes primordiales para precautelar, por todos los medios a sus alcances, su supervivencia y desarrollo integral, en un marco de libertad, dignidad y equidad; y, al ser a la vez sujeto de derechos y garantías, se le asegurará el disfrute pleno de los mismos, como son, el derecho a la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción; a la integridad física y psíquica; a la salud integral y nutrición; al deporte y recreación; a la seguridad social; a la participación social, y a ser consultados por los asuntos que le afecten, entre otros.

A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce al niño, entre otros derechos, el derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos[42]; a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares[43]; a no ser separado de sus padres con la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño[44]; a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión[45], y a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas[46], entre otros.

En este contexto, los niños, niñas y adolescentes, en calidad de personas humanas, gozan de todos los derechos y garantías que las leyes de nuestro país contemplan en favor de las demás personas, indistintamente de su condición existencial, por ser sujetos de derechos inalienables, que les son inherentes.

Principio del interés superior del niño

El principio del interés superior del niño es un principio cardinal en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, que tiene una consideración primordial al momento de la adopción de todo tipo de medidas, en los ámbitos públicos y privados, que les conciernen, ya que goza incluso de reconocimiento internacional universal y, a través del tiempo, adquirió el carácter de norma de derecho internacional[47].

En nuestro sistema jurídico, este principio lo garantiza la Constitución de la República para asegurar el ejercicio pleno de sus derechos y promover prioritariamente su desarrollo integral, "entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales"[48].

De igual forma, el Código de la Niñez y Adolescencia, ley especial de la materia, lo consagra en el artículo 11 como un principio que se orienta a satisfacer el ejercicio eficaz y efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el cual "impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento (…)"[49].

En el mismo sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional que fija una pauta trascendente en la protección de los derechos de los niños, lo reconoce en su artículo 3 numeral 1, cuando indica: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño (…)".

Así también, dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17 de 2002, se refirió a este principio en los siguientes términos: "Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño"[50]. Después, intentó dotar de contenido al principio del interés superior del niño al afirmar que su prevalencia se entiende como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de los demás derechos[51].

[39] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 15.

[40] Constitución de la República, artículo 44, párrafo segundo.

[41] El término "niño" se emplea para referir a derechos de los niños, niñas y adolescentes, tanto en el contexto nacional como en el contexto internacional, salvo que fue una cita textual o se necesitare enfatizar el contenido de derechos.

[42] Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 7.

[43] Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 8.

[44] Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 9.

[45] Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 14.

[46] Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 15.

[47] AGUILAR CAVALLO, G.: «El principio del interés superior del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en Estudios Constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 6, N.° 1, 2008, pág. 226.

[48] Constitución de la República, artículo 44, párrafo segundo.

[49] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 11.

[50] Párrafo 56.

[51] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Niñas Yean y Bosico v. República Dominicana, sentencia de 08 de septiembre de 2005, párrafo 134.

A todo esto, la Corte Constitucional, en calidad de máximo órgano de interpretación constitucional, afirma que el interés superior del niño constituye la obligación, por parte de todas las funciones que conforman el Estado, de adoptar las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, encaminadas a privilegiar prioritariamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en procura de alcanzar su desarrollo integral y la evolución del libre desarrollo de su personalidad. Así pues, este grupo vulnerable de la sociedad goza de todos los derechos y garantías que las leyes contemplan en favor de las personas, además de aquellos específicos a su edad, motivo por el que, para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia de este principio, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño proclamó que la "infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales", en razón de su evidente estado de debilidad e inexperiencia, de acuerdo a las situaciones particulares en las que se encuentre.

Por lo tanto, se considera oportuno referir que el principio de interés superior del niño no se traduce, únicamente, en la facultad jurisdiccional que tiene un juez u órgano judicial para resolver sobre sus derechos constitucionales, sino que significa, principalmente, decidir sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de diversos factores que se dirigen a resguardar el pleno y armonioso desarrollo de su entorno, y a garantizar la meritoria contribución que sus actos tienen para nuestra sociedad.

Ahora bien, al ser un criterio orientador de la interpretación y aplicación de las normas de protección de los niños, este principio pretende guiar el ejercicio interpretativo que debe efectuar la autoridad cuando se hiciere ineludible su actuación por existir dos o más intereses contrapuestos, entre los cuales uno tendrá prioridad en caso de prevalecer ante la respectiva ponderación de bienes constitucionales[52]. En otras palabras, las decisiones judiciales en las que se encuentren niños, niñas y adolescentes se deben orientar, dirigir y dictar en atención al principio del interés superior del niño para conseguir satisfacer completamente el mandato de prioridad de los intereses de los niños, garantizado en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia.

El régimen de tenencia en nuestro ordenamiento jurídico

El Código de la Niñez y Adolescencia, cuerpo legal que trata sobre el régimen de tenencia en nuestro ordenamiento jurídico, "reconoce y protege a la familia como el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral del niño, niña y adolescente. Corresponde prioritariamente al padre y a la madre, la responsabilidad compartida del respeto, protección y cuidado de los hijos y la promoción, respeto y exigibilidad de sus derechos"[53].

A su vez, el artículo 45 de la Constitución de la República dispone que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a "tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria". En este sentido, la familia, en tanto núcleo fundamental de la sociedad[54], es el ámbito más cercano a los niños, niñas y adolescentes, ya que ellos tienen derecho a encontrar la protección que requieren y las condiciones indispensables para su pleno y armonioso desarrollo integral, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión entre sus miembros[55].

La citada disposición constitucional contiene el fundamento principal para que existiese en nuestra legislación la figura jurídica de la tenencia, la misma que se origina como una respuesta constitucional de garantizar a los niños, niñas y adolescentes, por encima de las discrepancias o desavenencias de sus padres, una convivencia armoniosa, segura y estable con su familia.

Esto implica que a pesar de los desacuerdos existentes entre los padres, no se puede perjudicar o menoscabar, de ninguna manera, los derechos para con sus hijos ni su correspondiente responsabilidad[56], toda vez que el derecho del niño a vivir y desarrollarse en su familia se desprende innegablemente de la naturaleza humana y de las diversas manifestaciones de mutuo afecto.

Así lo señala el artículo 18 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al afirmar textualmente:

> Artículo 18.-
>
> 1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño (…)

Entonces, no solamente es obligación de los padres, sino del Estado y la sociedad adoptar medidas apropiadas que permitieren a los niños permanecer en sus familias biológicas y no ser separados de ellas; sin embargo, de forma excepcional, cuando se originen situaciones que atentaren contra sus derechos y garantías o fueren contrarias al principio del interés superior del niño, tendrán derecho a cambiar su situación jurídica, de conformidad con la ley[57].

Por su parte, uno de los episodios, sin duda alguna, más lesivos para los miembros de la familia es el de su

[52] Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-557 de 2011.

[53] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 9.

[54] Constitución de la República, artículo 67, establece: "Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. (…)".

[55] En el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, se declara: "(…) Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (…)".

[56] Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-239 de 2014.

[57] Código de la Niñez y Adolescencia, artículo 22.

separación; tal circunstancia se profundiza en la medida que existiesen niños que crecieron con ambos progenitores, porque mientras los padres se encuentran en el hogar, pueden gozar de su tiempo, pero, cuando las parejas se separan, evidentemente, inician los inconvenientes. La separación del niño en su familia es un fenómeno excepcional, que está previsto en el artículo 9 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en virtud del cual expone:

> Artículo 9.-
>
> 1. Los Estados Partes velarán que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando estos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño (…)

En armonía a lo que se afirma, aun cuando los padres se encuentren separados, el ambiente de respeto, tolerancia y cooperación que se da entre los miembros de una familia se tendrá que garantizar, dado que constituye un elemento fundamental de la convivencia familiar, con lo cual, cualquier decisión relativa a la separación del niño de su familia se justificará en atención al principio de su interés superior.

Al respecto, la legislación prevé a favor de los niños, niñas y adolescentes una serie de mecanismos de protección de sus derechos, uno de ellos es la tenencia[58]. Esta institución jurídica "designa el elemento material de la guarda, consistente principalmente en tener consigo al hijo menor que se halla bajo patria potestad, ejercitando algunos de los derechos-función que integran la patria potestad"[59]. Asimismo, se encamina "a la protección del hijo menor y a su educación, y tiende al logro de un desarrollo físico y psicológico de forma tal que puedan desenvolverse en su vida adulta"[60] .

Sin perjuicio de considerar que la terminología jurídica de la tenencia es impropia, pues no se trata, específicamente, de ocupar y poseer una determinada cosa con ánimo de señor y dueño, la Corte Constitucional denominará así a esta institución, en razón de pertenecer tradicionalmente a nuestro ordenamiento jurídico, desde que se reguló, por primera vez, por medio de la promulgación del Código de Menores de 1969[61], sin dejar de indicar que la denominación apropiada debería ser guarda, que "comprende el conjunto de derechos-función que les corresponde al padre y/o en su caso a la madre a tener corporalmente al hijo consigo, a asistirlo en las enfermedades, a su corrección, a alimentarlo, vestirlo, y coadyuvar a su correcta formación moral y espiritual"[62].

En consecuencia, esta institución jurídica otorga el cuidado permanente del niño a uno de sus progenitores, lo cual no impide al otro el ejercicio de la patria potestad sobre el hijo de familia, debido a que, su único objeto, es precautelar la seguridad y bienestar del niño, es decir, pretende remediar "la permanencia habitual del niño, otorgándole al padre más idóneo su cuidado y reservándole al otro un régimen de visitas"[63], que le permita seguir en el cumplimiento de los derechos que tiene como progenitor.

Ahora bien, las causas que pueden dar lugar a la interposición de una demanda por tenencia, tanto por el padre como por la madre, podrían ser, entre otras, las que surgen: por la separación de los padres y uno de ellos acuerda la tenencia del hijo; del desacuerdo de los padres en la tenencia del hijo; por la conducta perjudicial del padre que tiene la tenencia, manifestada en perjudicar los derechos constitucionales y atentar contra el desarrollo integral del hijo; por la pérdida de la patria potestad, conforme lo establece el artículo 113 del Código de la Niñez y Adolescencia; por la muerte de uno de los padres, y por la migración de uno de los padres a otro país para mejorar sus condiciones de vida[64], tal como ocurrió en el caso *sub examine* con la señora Angélica Patricia López Valero, en el juicio de tenencia seguido en su contra por el señor Mark Evan Hester.

La demanda, ante el desacuerdo de los progenitores sobre la tenencia de sus hijos, se deberá presentar, por el padre o la madre del niño, ante los jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia, quienes ostentan la competencia, atribución y deber de resolver estas causas, de conformidad con lo instituido en el artículo 234 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial[65]. Esto significa que aquellos jueces son responsables de la aplicación del procedimiento contencioso general, regulado en el artículo 271 del Código

[58] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 021-11-SEP-CC, caso N.° 0317-09-EP.

[59] LÓPEZ DEL CARRIL, J.: "*Derecho de Familia*", Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, pág. 282.

[60] FERREYRA DE DE LA RÚA, A.: «Aspectos Procesales de la Tenencia y del Régimen de Visitas», en *Revista de Derecho Procesal*, II, Editores Rubinzal-Culzon, Buenos Aires, 2002, pág. 123.

[61] Este tercer Código de Menores se promulgó en el Registro Oficial N.° 320, de 03 de diciembre de 1969, mediante Ley N.° 187 CLP, de 30 de junio de 1969.

[62] LÓPEZ DEL CARRIL, J.: "Derecho de Familia", ob. cit., pág. 280.

[63] CABRERA VÉLEZ, J. P.: "Tenencia; Legislación, Doctrina y Práctica", Editora Jurídica Cevallos, Quito, 2008, pág. 38. Este autor comprueba, por medio de datos del INEC, extraídos del Anuario de Estadísticas Vitales de 1997 a 2006, que las cifras de divorcio aumentan significativamente cada año.

[64] CABRERA VÉLEZ, J. P.: "Tenencia; Legislación, Doctrina y Práctica", ob. cit., pág. 40.

[65] Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 234, numeral 4, menciona: "Las juezas y jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia conocerán y resolverán, en primera instancia, las siguientes causas: 4. Todo lo relativo a los derechos de niños, niñas y adolescentes de conformidad con la Constitución de la República, los convenios internacionales, el Código de la Niñez y la Adolescencia y más disposiciones legales vigentes, excepto lo relativo a adolescentes infractores (…)".

de la Niñez y Adolescencia[66], pues obedece, por mandato expreso de la Constitución de la República[67], a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. En otros términos, se garantiza por parte del Estado la inclusión de operadores de justicia aptos, idóneos y capaces para el conocimiento y resolución de los asuntos relacionados con la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes.

En este contexto, el operador de justicia podrá confiar el cuidado y crianza a uno de los progenitores, sin alterar el ejercicio conjunto de la patria potestad, en atención a las reglas del artículo 106 del Código de la Niñez y Adolescencia. Esta necesaria remisión al artículo 106 conlleva la aplicación de las "reglas para confiar el ejercicio de la patria potestad", con lo cual, los jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia, en el ejercicio de sus funciones, al resolver un juicio de tenencia no solo deberán observar estas reglas al momento de decidir a quién otorgan la tenencia, provisional o definitiva, sino también las disposiciones constitucionales que protegen los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, principalmente, el principio del interés superior del niño, sin descuidar y desproteger los derechos de los padres sobre sus hijos o de las personas interesadas.

Por lo visto, la Corte Constitucional estima oportuno establecer a continuación dos criterios relevantes al momento de analizar el principio del interés superior del niño, en asuntos en que sus derechos se hallen en contraposición con lo de sus padres u otros familiares que de alguna forma estén implicados en su desarrollo integral, ya que ni el interés de los padres ni el de la sociedad ni el del Estado pueden ser considerados prioritarios en relación con sus derechos[68].

Garantía del derecho para favorecer el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes

Nuestra legislación, como principio general, debe asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. La posibilidad de crecer en este entorno le permite la satisfacción de sus necesidades sociales, afecto-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales. Esta protección constitucional, consagrada en nuestra Carta Magna, le corresponde, primordialmente, al Estado, la sociedad y la familia, quienes tienen que garantizar y proteger el disfrute pleno de los derechos constitucionales de los niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de lograr su desarrollo integral, en un marco de libertad, dignidad y equidad.

Garantía del Estado para efectivar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los niños, niñas y adolescentes

Los niños, niñas y adolescentes, al ser sujetos de derechos y garantías, gozan de los mismos derechos y garantías reconocidas por la ley a los ciudadanos ecuatorianos. En efecto, estos derechos establecidos en la Constitución de la República, en el Código de la Niñez y Adolescencia y demás leyes que integran nuestro ordenamiento jurídico, se interpretarán conforme las disposiciones de los tratados e instrumentos de derecho internacional reconocidos por el Estado ecuatoriano.

Adicional a lo expuesto, el operador de justicia, al resolver una decisión sobre tenencia, deberá propender, como afirmó anteriormente la Corte Constitucional, para el período de transición, a que exista un justo equilibrio entre los principios y derechos en conflicto, a saber, entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los derechos que tienen los padres de familia, y los derechos de las personas que se encuentran interesadas en el desarrollo integral de aquellos.

Esto implica que no necesariamente se tendrá preferencia a la madre, por su condición natural y por considerar que es la persona idónea, apta y capaz de proveer del cuidado y atención que requieren los hijos, sino atender, esencialmente, al principio del interés superior del niño que supone, como se expuso anteriormente, decidir sobre los derechos humanos de este grupo vulnerable a través de dichos criterios relevantes que amparan el pleno desarrollo del niño en su entorno y garantizan el valioso aporte que tienen para la sociedad. Así, se considera oportuno recordar que la potestad de juzgar que tienen los jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia, se deberá ejercer con absoluta independencia, lo que vale decir con plena libertad de criterios, por estar, únicamente, sometidos al imperio de la ley.

De igual forma, todos los poderes públicos, incluido el poder judicial, como asevera el Tribunal Constitucional de España, "deben velar por el interés superior y beneficio de los menores de edad"[69], dado que, cuando se conoce un proceso de familia, como el caso sub examine, no se lo puede calificar como "un simple conflicto entre pretensiones privadas que se deciden jurisdiccionalmente dentro de los límites objetivos y subjetivos propuestos por los litigantes"[70].

[66] Código de la Niñez y Adolescencia, Capítulo IV, Procedimientos Judiciales, Sección 2ª.

[67] Constitución de la República, artículo 175, expresa: "Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados (…)".

[68] GATICA, N., CHAIMOVIC, C.: «La justicia no entra a la escuela. Análisis de los principales principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño», en La Semana Jurídica, 13 al 19 de mayo, 2002.

[69] Tribunal Constitucional de España, STC 185/2012, de 17 de octubre, FJ 2

[70] Ibídem

En base a la fundamentación consignada sobre los criterios relevantes aplicables en asuntos que conciernen a niños, niñas y adolescentes relativos a tenencia, se analizará inmediatamente si la decisión judicial dictada por la jueza de la familia, mujer, niñez y adolescencia que conoció, en primera instancia, el proceso judicial de tenencia seguido por el señor Mark Evan Hester, en contra de la señora Angélica Patricia López Valero, precauteló o no los derechos y garantías de la menor de edad, sin perjuicio de que fue revocada en segunda instancia por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Otras consideraciones de la Corte Constitucional

En el caso sub júdice, la jueza que conoció el asunto en primera instancia decidió, mediante resolución judicial dictada el 04 de noviembre de 2009, otorgar la tenencia al señor Mark Evan Hester de su hija NN, y regular visitas a favor de la madre, Angélica Patricia López Valero.

En la revisión al expediente judicial se observó que los padres de la menor contrajeron matrimonio civil en la ciudad de Guayaquil, el 14 de noviembre de 1997, de cuya unión y relación estable nació, el 21 de mayo de 2000, su hija NN[71]. El accionante señaló, entre los argumentos contentivos en la demanda de tenencia presentada en el año 2009, que su cónyuge viaja permanentemente a los Estados Unidos de América por trabajo, desde hace 3 años, motivo por el cual, estuvo a cargo y cuidado de su hija hasta el 11 de diciembre de 2008. En esta fecha su cónyuge regresó de viaje y para evitar desavenencias por causa de su ausencia decidió retirarse del hogar, y luego, solicitó la tenencia de la menor.

Por su parte, la señora Angélica Patricia López Valero compareció al proceso judicial para afirmar, entre otras alegaciones, que la demanda presentada por el accionante no tiene veracidad porque, efectivamente, viaja a los Estados Unidos de América por trabajo en la compañía Corporación TJS, la misma que le permite solventar las necesidades de sus tres hijos, dos de su anterior compromiso; no obstante, durante los últimos años salió del país, pero no por más de 6 meses; además, en el tiempo de su ausencia se comunicaba todos los días para conocer el estado de sus hijos y la persona quien se encontraba al cuidado de ellos, era su hermana.

Adicionalmente, en el proceso judicial se constató que durante ese lapso se dieron situaciones conflictivas entre la pareja, a saber, la señora Angélica López Valero interpuso una demanda de divorcio por abandono de hogar en el año 2009, al afirmar que su cónyuge abandonó el mismo, el 11 de diciembre de 2008, sin justificación alguna.

El contexto jurídico en virtud del cual gira este proceso judicial, se centra en que el legitimado activo consideró que la falta o ausencia de su cónyuge del hogar, es justificación suficiente para solicitar la tenencia de la hija de ambos, puesto que le impide a ella cumplir sus obligaciones en calidad de madre. Este caso no resulta aislado ni infrecuente en nuestra sociedad, al conocer que la emigración de los padres de familia a otros países empezó, principalmente, hace 16 años, en la época de mayor inestabilidad económica, política e institucional, lo cual produjo la más grande oleada migratoria de la historia de nuestro país, hacia países como España, Italia y Estados Unidos.

Esta realidad, en ocasiones, no se pudo prevenir y tampoco se tuvo en consideración por el legislador de aquella época, al momento de codificar jurídicamente este fenómeno social con el objetivo de que la ciudadanía conozca quienes legalmente debieron ser responsables de los hijos de familia, rol fundamental de los padres. La precaria situación económica obligó a que los padres de familia salgan de este país en busca de un mejor porvenir para sus hijos, que quedaron al cuidado de hermanos, tíos, abuelos, primos u otros familiares cercanos.

Por esta razón, el constituyente ecuatoriano proclamó en la Constitución de la República que además de reconocer a las personas el derecho a migrar, el Estado, a través de las entidades correspondientes, por ser un país de alta movilidad humana, tiene que desarrollar acciones encaminadas a la protección de todas las "familias transnacionales" y los derechos de sus miembros[72], debido a que miles de familias de nuestro país son familias transnacionales, esto es, tienen dos o más Estados como lugares de residencia[73], ya que padres e hijos, o miembros de la pareja, se distanciaron y viven separados por fronteras internacionales; sin embargo, sus lazos familiares, afectivos y emotivos se conservan mediante las tecnologías de comunicación, visitas permanentes, envío de remesas y, en determinadas ocasiones, un proyecto migratorio común[74].

En tal sentido, la Constitución de la República crea condiciones favorables para reformar la ley especial de la materia de forma que se profundicen y desarrollen las políticas públicas adecuadas para contribuir a la solución de estos conflictos y proteger los derechos de las familias transnacionales[75], pues incluso reconoce

[71] La menor de edad tenía, a la fecha de presentar la demanda de tenencia el legitimado activo, 9 años de edad.

[72] La Constitución de la República contiene una sección específica sobre movilidad humana y consagra expresamente en el artículo 40, numeral 6, la existencia de familias transnacionales y la protección los derechos de sus miembros.

[73] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/2014, de 19 de agosto de 2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Serie A, N.° 21. "(…) La migración internacional es un fenómeno complejo que puede involucrar a dos o más Estados, entre países de origen, de tránsito y de destino, tanto de migrantes como de solicitantes de asilo y refugiados (…)".

[74] GRIJALVA JIMÉNEZ, A.: "Constitucionalismo en Ecuador", Pensamiento Jurídico Contemporáneo N.° 5, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2012, pág. 111 y ss.

[75] Ibídem

la familia en sus diversos tipos, a fin de no reflejar una visión unidimensional de la misma al ser una institución en continuo cambio[76], siempre y cuando se garanticen condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines[77].

En el caso *sub examine*, la menor, en aquella época, tenía 9 años de edad, motivo por el cual, la actuación judicial de la operadora de justicia, a favor de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cobraba mayor valía y relevancia, toda vez que cuando está en juego el interés de los niños, niñas y adolescentes, sus derechos exceden del ámbito estrictamente privado y pasan a tener una consideración más cercana del "*ius cogens*"[78].

La Corte Constitucional, sin ingresar a calificar la actuación judicial de la jueza de primera instancia que concedió la tenencia al legitimado activo, pero como guardiana de los derechos constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico, evidencia que la hija de los litigantes, a la fecha de la resolución judicial dictada el 04 de noviembre de 2009, no cumplía 12 años, por ende, la jueza, en base a las circunstancias concurrentes del caso concreto, tenía obligatoriamente que observar, por remisión expresa del artículo 118 del Código de la Niñez y Adolescencia, lo previsto en la regla 2 del artículo 106 ibídem, la misma que ante "[l]a falta de acuerdo de los progenitores (…) la patria potestad de los que no han cumplido doce años se confiará a la madre, salvo que se pruebe que con ello se perjudica los derechos del hijo o la hija".

No obstante, en el presente caso, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no encontraron procesalmente ningún medio probatorio tendiente a demostrar que la conducta de la madre pudiera perjudicar gravemente los derechos y garantías de su hija, para que existiese, por parte del juez *"a quo"*, la necesidad de ubicarla en un ambiente más adecuado en el que no sufriere peligro a su integridad física o moral. Al contrario, lo único que se manifestó reiteradamente fue la ausencia de la madre del hogar que, por motivos de trabajo, debía salir por temporadas, sin que esta medida, bajo ningún concepto, afectara el núcleo familiar de la menor, compuesto desde siempre por sus dos hermanos maternos y, además, por su tía materna, quien quedó al cuidado de ella[79].

En efecto, la sala de apelación explica que la madre de la niña NN, mientras se encontraba fuera del país por motivos de trabajo, asumía permanentemente, mediante el envío de remesas, las responsabilidades económicas del cuidado de su hija y sus hijos del primer compromiso, razón por la que, esta relación, de por sí, expresaba la permanencia y subsistencia de lazos familiares y afectivos entre ellas.

Esta situación, a criterio de los jueces provinciales, ubicó a la madre en igualdad de condiciones con el padre de la menor, Mark Evan Hester, razón por la cual, en observancia a lo dispuesto en la regla 4 del artículo 106 del Código de la Niñez y Adolescencia, consideraron que se debía preferir a la madre en el cuidado y crianza de su hija, siempre que no se afectare el principio del interés superior de la niña.

Entonces, la decisión judicial dictada en primera instancia, al otorgar la tenencia al padre, no observó, entre otras cuestiones, primero, que el presente caso se trataba, sin duda alguna, de una familia transnacional porque la madre viajaba frecuentemente a los Estados Unidos por motivos de trabajo, pero ello no hizo que descuide sus deberes y obligaciones con NN ni con sus otros hijos; segundo, que la niña tenía menos de 12 años, es decir, no era adolescente para solicitar, por voluntad propia, vivir con su padre; y, por último, que el comportamiento de la madre no era nocivo ni perjudicial para el desarrollo armonioso de la hija, ni atentaba en contra de sus derechos para hacer insostenible el ejercicio de la tenencia.

No obstante, se advierte que si bien el juez *a quo* en su decisión, desconoció manifiestamente estos elementos de protección tuitiva a los derechos, aquello fue subsanado por los jueces de apelación, quienes revocaron dicha decisión al considerarla transgresora de derechos constitucionales, y en su lugar emitieron una decisión que tuvo como finalidad, resguardar los derechos y garantías de la niña en procura de alcanzar su desarrollo integral; por tanto, dicho criterio jurídico es coherente con el interés superior de la niña.

En definitiva, esta Corte concluye que sin perjuicio de conocer que la tenencia encierra problemas humanos que no son sencillos de resolver, todos los operadores de justicia, en calidad de primeros garantes del ordenamiento jurídico, tendrán que considerar la "garantía del derecho para favorecer el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes", y las "acciones del Estado como garante para efectivar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los niños, niñas y adolescentes", como criterios relevantes al momento de analizar el principio del interés superior del niño, en asuntos en que sus derechos se hallen en contraposición con lo de sus padres u otros familiares que de alguna forma estén implicados en su desarrollo integral.

Con fundamento en todos los criterios que preceden, este Organismo constitucional considera que la decisión judicial del 12 de enero de 2012, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en el juicio signado con el N.° 0756-2011, no ha

[76] Asamblea Constituyente, Acta 086, SUMARIO: 15 de julio de 2008, pág. 99. La asambleísta Marisol Peñafiel, sobre esta cuestión, expresó: "(…) no han dejado nunca demostrar el hecho de que una familia es una institución en continuo cambio, un conjunto de procesos, de cada época conoce sus formas familiares, sociedad y familia son producto de fuerzas sociales, económicas y culturales (…)".

[77] Constitución de la República, artículo 67

[78] Tribunal Constitucional de España, STC 185/2012, de 17 de octubre, FJ 4

[79] La protección a la familia, conlleva, entre otras obligaciones, a favorecer ampliamente el desarrollo del núcleo familiar.- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile, párrafo 169.

vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, ni el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República, en razón de que los referidos jueces dictaron aquellas decisiones en función de sus atribuciones constitucionales y legales. Dicho en otras palabras, la judicatura en mención cumplió con lo dispuesto en la normativa vigente, que además goza de claridad, previsibilidad y publicidad, con la consecuencia de aquello.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera en sesión del 11 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0331-12-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 073-15-SEP-CC

CASO N.º 2148-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

Comparece el señor José Luis Jiménez Parrales, por sus propios derechos, y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 26 de septiembre de 2011 a las 10h34, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a través de la cual se desecha el recurso de apelación, confirma la sentencia venida en grado y rechaza la acción de protección solicitada por el señor José Luis Jiménez Parrales, dentro de la causa N.º 776-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 09 de diciembre de 2011 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión, integrada por jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, en ejercicio de su competencia, el 12 de marzo de 2013 avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2148-11-EP, conforme a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República y artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional.

El 01 de agosto de 2013 a las 08h01, el abogado Alfredo Ruiz Guzmán, en su calidad de juez constitucional sustanciador, avocó conocimiento la presente acción constitucional.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo, respecto de la sentencia impugnada, en lo principal hace las siguientes argumentaciones:

Que en la emisión del acto administrativo objeto de la presente acción constitucional y la expedición de la Orden General N.º 215 del Comando General de la Policía Nacional mediante la cual se dispuso su baja de las filas policiales, se vulneran varios derechos constitucionales.

Que se ha violentado el derecho a la defensa, en razón de que de una simple lectura tanto del acta de la sesión N.º 26-2007-CCP, como de su resolución N.º 2007-843-CCP-PN que es propiamente donde se le juzga y se solicita su baja de la Policía Nacional, no aparece que por lo menos se le haya comunicado que se ha iniciado este proceso administrativo policial en su contra y menos que se le haya nombrado un defensor de oficio o público para que se defienda en dicha audiencia, por lo que la resolución del H. Consejo de Clases y Policía N.º 2007-843-CCP-PN y la propia orden general N.º 215 del 8 de noviembre de 2007, en donde consta la resolución N.º 2007-055-CG-B-AI-PAL en su artículo 12, es ilegítima y violatoria del derecho a la defensa.

Considera que se ha vulnerado el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, porque ni siquiera se le notificó con el inicio del sumario administrativo policial y por lo tanto se lo juzgó en ausencia.

Asume que se ha afectado el derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, porque de la lectura del acta de su juzgamiento consta claramente que nunca asistió, porque jamás lo citaron o lo notificaron.

Que al ser juzgado en ausencia, los jueces que dictaron la sentencia impugnada no debieron considerar el mandato estipulado en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a que no se han cumplido los requisitos para acceder a la acción de protección, así como tampoco la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, cuando en autos consta claramente que se lo juzgó en ausencia, constituyéndose estos actos en violaciones a la seguridad jurídica y al debido proceso, además que carecen de motivación.

Asimismo, dice que otra violación constitucional en la sentencia recurrida es aquella de no haberse realizado la audiencia oral, pública y contradictoria dispuesta en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución de la República, y a su vez, enuncia la violación de otros derechos constitucionales.

Sentencia o auto que se impugna

A criterio del accionante, la sentencia que se impugna expresa:

> (…) CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, PRIMERA SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Quito, lunes 26 de septiembre del 2011, las 10h34. VISTOS: (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, desecha el recurso de apelación y en los términos de esta resolución confirma la venida en grado que rechaza la acción de protección solicitada por el accionante José Luis Jiménez Parrales en contra de la Policía Nacional en la persona de su representante, General de Distrito, Fausto Patricio Franco López (…).

Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo es que se deje sin efecto la sentencia del 26 de septiembre de 2011 a las 10h34, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a través de la cual se desecha el recurso de apelación, confirma la sentencia venida en grado y rechaza la acción de protección solicitada por el señor José Luis Jiménez Parrales, dentro de la Causa N.º 776-2011, que se declare la vulneración de sus derechos y la ilegitimidad del acto administrativo impugnado y sus efectos, y que se ordene la reparación integral por el daño material e inmaterial causado desde su baja hasta la restitución de sus derechos como miembro de la Institución policial y se borre de su hoja de vida la sanción o destitución o baja de las filas policiales.

Contestaciones a la demanda

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien únicamente ha señalado casilla constitucional para recibir sus posteriores notificaciones en la presente acción.

Por otra parte, comparecen los doctores Katerine Muñoz Subía, Julio Arrieta Escobar y Oscar Chamorro Gonzales, en sus calidades de jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes en lo principal exponen:

Que el artículo 88 de la Constitución de la República define cuál es el objeto de la acción de protección y transcriben su texto. Consideran que es conocido que según la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos en forma directa y que por lo tanto, la resolución N.º 2007-55-CG-B-AI-PAL del 22 de octubre de 2007, contenida en la orden general N.º 215 del comando general de la Policía Nacional para el día 8 de noviembre de 2007, mediante la cual se dio de baja de las filas policiales al accionante por encontrarse ausente ilegal más de once días, de conformidad con el artículo 66 literal **e** de la Ley de Personal de la Policía Nacional, goza de legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia; presunción de legitimidad que considera que toda decisión emanada del poder público está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico y que en consecuencia, todo acto administrativo es válido hasta que la autoridad competente declare lo contrario, esto es, anule o decida la legalidad de tal acto, por petición expresa del administrado, quien en uso de su facultad constitucional y legal puede recurrir en sede administrativa o jurisdiccional a impugnar las resoluciones públicas que vulneren sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, lo cual, consideran, no limita que al existir vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, se interponga la acción de protección en pro de su amparo y eficaz de esos derechos.

Que el artículo 173 de la Constitución de la República contempla: “Los actos administrativos de cualquier

autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial". Que a su vez, el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial expresa: "Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas a las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional", y el artículo 217 ibídem numeral 4 señala: "Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: (…) 4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas (…)".

Además, manifiestan que el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla los casos en los que no procede la acción de protección, entre otros: "(…) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado por la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz", a su vez que el artículo 40 ibídem, entre los requisitos para presentar la acción de protección, determina como uno de ellos: "(…) 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".

Expresan que de conformidad con el artículo 172 de la Constitución de la República: "Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley". Al respecto, resaltan el memorándum de la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, en donde se les hace conocer que:

> En forma reiterada se ha debido aplicar sanciones contra aquellos jueces que han resuelto favorablemente acciones de protección de actos administrativos cuyo objeto de reclamación tienen que ver con lo establecido en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, por lo que incurre en la falta prevista en el numeral 7 del Art. 9 del Código Orgánico de la Función Judicial, al aplicar indebidamente normas jurídicas expresas.

Con base en estas consideraciones, consideran que la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, aplicó correctamente las normas constitucionales y legales en la sentencia dictada, por lo que las alegaciones del actor en la acción extraordinaria de protección no tienen ningún fundamento constitucional ni legal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción constitucional en contra de la sentencia del 26 de septiembre de 2011 a las 10h34, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a través de la cual se desecha el recurso de apelación, confirma la sentencia venida en grado y rechaza la acción de protección solicitada por el señor José Luis Jiménez Parrales, dentro de la causa N.º 776-2011.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)"; y del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con el texto establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las cuales se desprendan violaciones por acción u omisión a los derechos constitucionales, en particular al debido proceso. Su carácter de acción constitucional extraordinaria determina que esta no debe ser entendida como acceso a una posterior instancia a efectos de realizar una nueva revisión de pruebas y demás actuaciones procesales ordinarias; por el contrario, la actuación de la Corte Constitucional se remite únicamente a resolver específicamente asuntos en los que se encuentren involucrados vulneraciones a los derechos constitucionales y se deba ordenar su reparación integral. Entonces, por intermedio de la acción extraordinaria de protección, las personas que se sientan afectadas por violaciones a los derechos constitucionales dentro de un determinado proceso judicial o administrativo, pueden recurrir ante la Corte Constitucional para que sea este Organismo el que, previa la sustanciación del proceso constitucional, declare la violación del o los derechos constitucionales y correlativa e inmediatamente ordene su reparación.

La activación de la acción extraordinaria de protección tiene procedencia una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, inclusive de carácter horizontal, conforme a los términos y plazos establecidos

en la ley de la materia; no obstante, la presente acción constitucional queda vedada cuando por negligencia de la persona titular del derecho constitucional que se pretende vulnerado, no haya interpuesto los recursos verticales y horizontales en su debida oportunidad.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que:

> El objeto de esta acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional[1].

Determinación de los problemas jurídicos a resolver

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará si la sentencia del 26 de septiembre de 2011 a las 10h34, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a través de la cual se desecha el recurso de apelación, confirma la sentencia venida en grado y rechaza la acción de protección solicitada por el señor José Luis Jiménez Parrales, dentro de la causa N.º 776-2011, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso, siendo este el siguiente:

La sentencia del 26 de septiembre de 2011 a las 10h34, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a través de la cual se desecha el recurso de apelación, confirma la sentencia venida en grado y rechaza la acción de protección solicitada por el señor José Luis Jiménez Parrales, dentro de la causa N.º 776-2011, ¿vulnera los derechos constitucionales a la defensa, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la motivación?

Resolución del problema jurídico

Remitiéndonos al caso sub júdice, la pretensión del legitimado activo refiere a que se deje sin efecto la sentencia impugnada y correlativamente el acto administrativo mediante el cual se le dio la orden de baja de la Policía Nacional, porque a su criterio se han vulnerado varios derechos constitucionales, entre los cuales constan el derecho a la defensa, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la motivación.

Al respecto, es de radical importancia establecer que la intervención de la Corte Constitucional queda circunscrita al conocimiento y resolución de asuntos exclusivamente constitucionales, lo cual determina que su actuación no se remite a solventar asuntos de legalidad que son de competencia privativa de la justicia ordinaria. Esta cualidad determina que la acción extraordinaria de protección no deba ser considerada como una "nueva instancia judicial". No obstante, la Corte Constitucional tiene facultad para revisar en forma directa la presunta violación de derechos y garantías del debido proceso o de cualquier otra norma de rango constitucional o que esté dispuesta en Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos y, de ser el caso, ordenar su reparación integral.

En este contexto, corresponde a la Corte Constitucional verificar y asegurar que los procesos se desarrollen dentro de los parámetros constitucionales, en particular, que se garantice el derecho al debido proceso. Es decir, la acción extraordinaria de protección procede cuando en el desarrollo de un determinado proceso se comprueba fácticamente la vulneración de uno o varios derechos constitucionales y es improcedente cuando se refiere a pretensiones de una nueva revisión de actos procesales y pruebas practicadas en los procesos de justicia ordinaria.

La alegación que hace el legitimado activo con relación a la presunta vulneración de los derechos constitucionales a la defensa, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la motivación en la sentencia impugnada, determina que la Corte Constitucional deba remitirse al análisis de las verdades procesales constantes en los procesos ordinarios, con el objeto de determinar si existe o no en la sentencia, materia de la presente acción constitucional, la vulneración de los antes referidos derechos constitucionales, para lo cual, es adecuado realizar los siguientes razonamientos:

El accionante asume que en la sentencia recurrida se ha vulnerado el derecho a la defensa, así como también en el procedimiento administrativo impugnado en la acción de protección. Al respecto, previamente conviene definir cuál es el contenido y alcance del derecho a la defensa que en principio representa el dispositivo trascendental en el que se sustenta y garantiza el derecho al debido proceso.

De allí que el derecho a la defensa se constituye en el principio jurídico procesal o sustantivo a través del cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas que le aseguren un resultado justo y equitativo dentro de un determinado proceso judicial o administrativo, que incluye el derecho a ser escuchado y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

El derecho a la defensa comprende el derecho a que nadie pueda ser privado de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un determinado proceso (administrativo, legal, constitucional, etc.), a efectos de equilibrar en lo posible las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el demandado para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que afiancen su condición y para impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, con el objeto de acceder a una correcta administración de justicia.

[1] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º 047-12-SEP-CC.

Al respecto, la Corte Constitucional, con relación al derecho a la defensa, ha pronunciado de la siguiente manera:

> De esta forma se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso. (…) En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: (…) no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa.[2]

De acuerdo con los razonamientos antes expuestos, remitiéndonos al caso sub júdice y de la revisión del proceso ordinario, consta a fs. 74 de autos de primera instancia una prueba irrefutable a través de la cual se deja sin sustento la aseveración del accionante respecto a que no se le respetó el derecho a la defensa, en tanto manifiesta que no tuvo conocimiento sobre el procedimiento y posterior resolución administrativa que ordenó su baja de las filas policiales.

En efecto, se trata de la versión libre y voluntaria rendida por el accionante, José Luis Jiménez Parrales en la Unidad de Asuntos Internos del Comando Guayas N.º 2, el día 31 de mayo de 2007 a las 15h00, mediante la cual asume la responsabilidad de haber abandonado el lugar donde prestaba sus servicios, esto es, en el destacamento policial del cantón Pedro Carbo, de la provincia de Guayas, a partir del 13 de mayo de 2007 hasta la fecha en la que acude a rendir dicha versión, en la que inclusive manifiesta que, previo a ausentarse de las filas policiales, entregó en el rastrillo del destacamento policial del cantón Pedro Carbo la alimentadora de la carabina marca Ruger que le fue asignada. Cabe recalcar que esta versión libre y voluntaria fue rendida con la presencia de su abogado patrocinador.

De acuerdo con estos datos procesales es evidente que el accionante, José Jiménez Parrales, sí tuvo conocimiento de los procedimientos policiales internos iniciados en su contra previo a la orden de su baja de la Institución Policial, la misma que fue emitida el 22 de octubre de 2007, razón por la que no cabe la aseveración de que, en la sustanciación y resolución administrativa, se le haya privado de los medios procesales y garantías constitucionales para realizar su ejercicio a la defensa.

En el caso concreto, no se puede acusar la vulneración del derecho a la defensa si el legitimado activo, pese a habérsele otorgado todas las garantías para su ejercicio, en el ámbito de su exclusiva responsabilidad no la asumió, previo a la resolución administrativa que determinó la orden de baja de la Policía Nacional. Vale decir que al legitimado activo **sí** se le otorgó las garantías mínimas destinadas a obtener un resultado justo y equitativo dentro del proceso administrativo.

El examen del proceso constitucional, por otro lado, permite constatar que también en la sustanciación de la acción de protección, ejerció su derecho constitucional a la defensa, en su calidad de legitimado activo, por lo que pudo ser escuchado y atendido en sus pretensiones judiciales y correlativamente para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que afiancen su condición y para impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, todo ello en aras de acceder a una correcta administración de justicia.

En estas circunstancias, la alegación que hace el accionante con relación a la supuesta vulneración del derecho a la defensa en la sentencia impugnada, carece de todo sustento constitucional.

Por otra parte, el legitimado activo considera que en la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se define como la necesidad social de contar y garantizar claros y precisos modelos normativos de conducta para dotar de seguridad y viabilidad a las previsiones normativas. Vale decir que la seguridad jurídica tiene como propósito garantizar a las personas la certidumbre de contar con operadores jurídicos competentes que actúen en defensa, protección y tutela de sus derechos.

Lo anterior tiene estricta correspondencia respecto a que la seguridad jurídica representa el derecho que tienen todas las personas para conocer con certeza y anterioridad el ordenamiento jurídico que rige para el desarrollo de las actividades de todos los justiciables.

La Corte Constitucional, respecto del derecho a la seguridad jurídica ha manifestado:

> (…) el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano[3].

De la revisión de los autos y del texto de la sentencia materia de la impugnación, queda establecido que el proceso constitucional de acción de protección en lo relativo a la sustanciación y resolución tanto en primera como en segunda instancia, ha sido realizado con sujeción a las normas establecidas previamente para el efecto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En estas circunstancias no se advierte

[2] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º 024-10-SEP-CC.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC.

que en el proceso constitucional se haya incurrido en la aplicación de normas derogadas o contrarias a los mandatos constitucionales que tengan evidente y directa injerencia en la vulneración de los derechos a la defensa, de protección y de tutela del accionante.

En este mismo contexto y en lo relacionado a la impugnación sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenida en la resolución administrativa que determinó la baja de la Policía Nacional del accionante, resulta necesario considerar que el señor José Luis Jiménez Parrales, al aceptar expresamente el abandono de su puesto de trabajo por más de once días, determinó efectivamente que el legitimado activo incurrió en una falta disciplinaria contemplada y sancionada en el literal **e** del artículo 66 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías, en virtud de lo cual la autoridad administrativa, en uso de sus facultades, aplicó la sanción correspondiente de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes y previas al caso concreto.

Por ello, es incuestionable que en el caso *in examine* existe la certidumbre de la protección y garantía del derecho a la seguridad y certeza normativa, pues tanto en la sustanciación y resolución del acto administrativo como en la acción de protección, se evidenció el respeto a la justicia efectiva, imparcial y expedita, adaptable a las pretensiones de las partes procesales, en particular del legitimado activo.

De conformidad con los razonamientos antes expuestos, no se advierte ninguna vulneración del derecho a la seguridad jurídica; por el contrario, se ha respetado y garantizado las normas y principios constitucionales y legales atinentes a la materia.

A través de la presente acción jurisdiccional constitucional, el recurrente considera que en la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho al debido proceso.

Previamente conviene establecer que el derecho al debido proceso adquiere trascendencia en tanto se constituye en una garantía constitucional, orientada a limitar la actuación estatal cuyo objeto natural es impedir que cualquier decisión de la autoridad contenga aspectos de ilegitimidad que amenacen, afecten o lesionen alguno o varios derechos constitucionales dentro de un determinado proceso.

De allí que el debido proceso abarca una conceptualización de prevención, toda vez que está destinado a ejercer control a la administración y legislación a efectos de evitar su extralimitación en la discrecionalidad y como antípoda se garantice los criterios de razonabilidad.

Concretamente, el derecho al debido proceso se presenta como el límite material consignado para enfrentar el posible ejercicio arbitrario de las autoridades del Estado.

La Corte Constitucional, en alusión al derecho al debido proceso, ha determinado jurisprudencialmente que:

> El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias del accionado o parte demandada, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades[4].

En consonancia con los argumentos antes expuestos, de la revisión del caso sub júdice y de la sentencia objetada, se advierte que el accionante tuvo acceso y se le respetó el derecho al debido proceso dentro de la acción de protección signada con el N.º 776-2011, teniendo en consideración que se le otorgó las garantías necesarias en la práctica de las pruebas previamente solicitadas y aquellas aportadas dentro de la audiencia pública.

En este contexto, consta dentro del proceso constitucional de acción de protección que al legitimado activo se le garantizó el acceso para solicitar todos los actos procesales y probatorios que a su criterio consideró adecuados para la defensa de sus derechos presuntamente vulnerados y con sujeción a las normas sustantivas y procedimentales apropiadas para el caso concreto. Vale decir, al señor José Jiménez Parrales, dentro de la acción de protección como parte procesal, se le aseguró la protección del derecho a la defensa; fue parte del proceso y tuvo el derecho a ser escuchado con todas las garantías, lo cual determina que dentro del proceso jurisdiccional constitucional no existió ningún tipo de arbitrariedades. Aquello queda evidenciado en tanto el accionante jamás alegó la presunta vulneración del debido proceso en el desarrollo de la sustanciación de la acción de protección

Asimismo, cabe precisar que la impugnación a la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha –materia de la presente acción constitucional– con relación a que en la misma no existe ningún pronunciamiento respecto de la no realización en esta instancia de la audiencia oral, pública y contradictoria, cabe enfatizar que el artículo 24, segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá la acción constitucional por el mérito del expediente y que la convocatoria a audiencia será discrecional por parte de la jueza o juez.

Por ello, se puede afirmar que en el desarrollo procesal de la referida acción de protección, no se demuestra ningún abuso o apartamiento de las reglas del debido proceso y tampoco que exista un ejercicio abusivo de parte de los jueces que resolvieron la acción de protección, en detrimento de los derechos del legitimado activo.

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 099-13-SEP-CC.

De acuerdo a los criterios expuestos antecedentemente se puede concluir que no hay la concurrencia de argumentos constitucionales necesarios que permitan establecer que en la sentencia impugnada y en el proceso constitucional exista la vulneración del derecho al debido proceso; al contrario, se encuentra certidumbre de su respeto y garantía.

El accionante asume que en la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho a la motivación; sin embargo, esta alegación se encuentra desprovista de las mínimas y adecuadas argumentaciones fácticas y normativas que determinen la vulneración de este derecho constitucional.

No obstante, corresponde determinar si la sentencia materia de la impugnación se somete o no a los criterios de motivación, siendo pertinente para aquello remitirse a la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional y que al respecto ha establecido:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[5].

Mediante el criterio de razonabilidad se propone comprobar si una determinada sentencia o resolución tiene sustento en las normas y principios instituidos en la Constitución de la República o, en general, en el ordenamiento aplicable cuyo efecto es establecer si la decisión se encuentra justificada conforme a derecho.

A través de la sentencia impugnada se verifica que el objeto esencial de la acción de protección propuesta por el señor José Jiménez Parrales se dirigió a impugnar la legalidad del acto administrativo mediante el cual se lo dio de baja de la Policía Nacional, aduciendo que en el mismo se produjo vulneraciones a los derechos constitucionales. De la revisión de los autos de la acción de protección no se verifica ninguna situación fáctica o acto probatorio que justifique la presunta vulneración de los derechos constitucionales acusados por el accionante y que por lo tanto, mediante la garantía de acción de protección, se pretenda la revisión legal de un acto administrativo sustanciado y resuelto acorde a los principios del debido proceso y demás normas constitucionales.

Precisamente, los jueces competentes, a través de las sentencias impugnadas y de primera instancia, previo análisis, se ha determinado que no existe vulneración de derechos constitucionales en el acto administrativo, manifestando que, por lo tanto, las pretensiones del legitimado activo debieron ser impugnadas a través de la jurisdicción pertinente, esto es, por la vía contencioso administrativa, lo cual determina que estas decisiones encuentran sustento y correlativamente respetan las disposiciones establecidas en los artículos 88 y 173 de la Constitución de la República.

En este contexto, cabe indicar que la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia respecto de la procedencia y eficacia de la acción de protección, ha determinado que:

> (…) el carácter subsidiario de la acción de protección ecuatoriana determina que esta procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración de derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infraconstitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto[6].

Efectivamente, luego del análisis judicial realizado en las respectivas instancias por parte de los jueces, estos llegaron a la conclusión de que en la sustanciación y resolución del acto administrativo impugnado no hubo ninguna vulneración de derechos constitucionales y que, por lo tanto, su reclamación respecto de la legalidad o no del acto administrativo debió proseguirse a través de la jurisdicción competente y no mediante la acción de protección, conforme lo dispone el artículo 173 de la Constitución de la República.

De acuerdo con las precedentes reflexiones es concluyente determinar que la sentencia materia de la impugnación está revestida del criterio de razonabilidad, porque efectivamente su decisión se sustentó en el respeto y garantía de las normas constitucionales pertinentes.

Otro de los parámetros en los que se respalda la motivación es el criterio de lógica. Así, corresponde establecer si la sentencia materia de la presente acción jurisdiccional constitucional contiene discernimientos lógicos como parte fundamental de la motivación. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional una sentencia es lógica solo si en su contenido se evidencia una real coherencia entre las premisas y la conclusión y entre esta última y la resolución.

Del texto de la sentencia impugnada se establece que en el considerando quinto los jueces realizan un análisis razonado sobre el proceso y contenido de la resolución N.º 2007-055-CG-B-AI-PAL establecida en la orden general N.º 215 del Comando General de la Policía Nacional del 08 de noviembre de 2007, mediante la cual se resolvió dar de baja de las filas policiales al señor José Luis Jiménez Parrales, por haber incurrido en lo dispuesto en el artículo 66 literal

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC.

[6] Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia N.º 098-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP.

e de la Ley de Personal de la Policía Nacional, esto es, por haberse ausentado ilegalmente de su lugar de trabajo por más de once días, en virtud de lo cual, establecieron que el referido acto administrativo se sujetó a los procedimientos y normativa aplicable al caso concreto, y consecuencia de aquello determinaron la ausencia de cualquier vulneración de derechos constitucionales acusados por el accionante. Así, en la sentencia impugnada se establece un adecuado y eficaz análisis de los hechos y las normas aplicables al caso específico, lo cual ha determinado que en su contenido y decisión consten de manera coherente las razones jurídicas, la interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legales correspondientes.

Los jueces que dictaron la sentencia impugnada, al concluir que en el acto administrativo no existió ninguna vulneración de derechos constitucionales, decretaron que las alegaciones realizadas por el legitimado activo debieron ser conocidas y resueltas en la jurisdicción contencioso-administrativo, a la misma que le corresponde tutelar sobre la legalidad o no de las decisiones administrativas del poder público, razonamientos que crearon convicción y en efecto sirvieron para dictar la sentencia materia de la impugnación, que desechó el recurso de apelación y confirmó el dictamen de primera instancia y mediante la cual se rechazó la acción de protección.

La decisión impugnada está dotada de lógica, en tanto contiene los pertinentes razonamientos que demuestran la debida conexión entre las premisas y las conclusiones y sobre la base de estas últimas se sustentó la sentencia impugnada por el legitimado activo, lo cual se concreta en que al no existir vulneraciones de derechos constitucionales en el acto administrativo reclamado, mal se pudo recurrir a la acción de protección para solventar presuntas transgresiones de índole legal que no son de su competencia, acorde a lo establecido en la Constitución de la República, la ley y la jurisprudencia constitucional enunciada antecedentemente.

La sentencia impugnada, estando dotada de criterios de razonabilidad y lógica, está también revestida de comprensibilidad, como exigencia de la motivación. En efecto, la sentencia objetada por el accionante es comprensible, en tanto expresa de manera correcta la argumentación sobre el análisis fáctico y de la aplicación y alcance de las normas legales y constitucionales, lo cual genera certeza y claridad en su texto, respetando la condición de destinatarios de las partes procesales y el auditorio social en general.

Es decir, la sentencia impugnada está dotada del requisito de comprensibilidad y cumple con el principio de comprensión efectiva previsto en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece: "Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte."

La sentencia impugnada, al cumplir con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, necesariamente garantiza el respeto al derecho constitucional de motivación, razón por la que no cabe la refutación realizada por el accionante respecto a que la decisión es inmotivada.

Finalmente, cabe enfatizar que es justificada la intervención de la Corte Constitucional cuando se compruebe la vulneración de derechos constitucionales en los diferentes procedimientos, no obstante, en el caso sub júdice, no se advierte ninguna vulneración de los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 18 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2148-11-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 079-15-SEP-CC

CASO N.° 1629-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 08 de noviembre de 2010, los señores Paúl Ernesto Carrasco Carpio y Rafael Lizandro Martínez Andrade, en sus calidades de prefecto provincial del Azuay, y procurador síndico del Gobierno Provincial del Azuay, presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 08 de octubre de 2010, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que rechazó su recurso de casación presentado en contra de la sentencia del 28 julio de 2009, emitida por los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 3, por considerar que se vulneró su derecho constitucional al debido proceso y por cuanto dicha sentencia resolvió aceptar la acción de excepciones a la coactiva deducida por el señor Noé Naum Trelles Méndez, que declaró la aceptación tácita del reclamo administrativo porque había operado silencio administrativo positivo.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 09 de noviembre de 2010, de acuerdo con lo señalado en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Herrera Betancourt, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinueza, en auto del 24 de enero del 2011 a las 17h15, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria signada con el número N.° 1629-10-EP.

El 08 de febrero de 2012, el juez Edgar Zárate Zárate, en su calidad de sustanciador, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar con el contenido de dicha providencia y la demanda a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con el fin de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; además, el juez sustanciador convocó a las partes para ser oídas en audiencia el 07 de marzo de 2012 a las 15h00. Adicionalmente, notificó con el contenido de la demanda al señor Naum Trelles Méndez para que se pronuncie respecto de la presunta vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución, por la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

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

El 03 de enero del 2013, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de causas, por lo cual el secretario general de la Corte Constitucional remitió, mediante memorando N.° 026-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, el caso N.° 1629-10-EP, al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

Mediante auto del 07 de agosto de 2014 a las 10h15, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que se fundamentan en la demanda de acción extraordinaria de protección en el plazo de 5 días; además dispuso notificar con el contenido de la demanda al señor Noe Naum Trelles Méndez y al procurador general del Estado.

Decisión judicial que se impugna

Los accionantes impugnaron la sentencia del 08 de octubre del 2010 a las 15h00, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que en lo principal señaló:

> … **CUARTO**: Tanto el funcionario ejecutor como el director financiero del Consejo Provincial fundamentan la impugnación a la sentencia en la presunta falta de intervención de la autoridad competente en el juicio, que a su decir, es el Prefecto Provincial "única autoridad tributaria", lo cual habría provocado nulidad e indefensión, por lo que corresponde verificar si ello ocurre, para lo que esta Sala formula las siguientes consideraciones: a) De conformidad con lo preceptuado en el inciso tercero del art. 227 del Código Tributario, cuando se proponga excepciones al procedimiento coactivo, demandado es "el director o jefe de la oficina y órgano emisor del título de crédito", disposición de la que se desprende que no se refiere a la "Autoridad del órgano administrativo", que si lo establece de manera expresa cuando se impugnan actos o resoluciones, en cuyo caso cabe el razonamiento de consecuencia, si tuvo conocimiento oportuno del juicio de excepciones y pudo ejercer su derecho a intervenir o no en la causa, conforme lo preceptuado en el art. 281 transcrito en la parte pertinente. Consiguientemente, no se advierte que exista omisión de solemnidad sustancial que haya influido en la decisión de la causa ni que se haya producido indefensión de la entidad titular de los valores que se pretenden cobrar mediante el procedimiento de ejecución coactivo. **QUINTO:** Respecto a la circunstancia de que la reclamación en contra de la emisión de los títulos de crédito se haya presentado ante quien no correspondía, esta Sala hace notar que, en aplicación del art. 78 del Código Tributario, el Tesorero debió declararse incompetente, como lo reconoce de manera expresa en el escrito de interposición del recurso y remitirlo a la autoridad competente para su conocimiento y resolución; al no haber actuado conforme al mandato expreso de la norma, mal puede ahora beneficiarse de su propio incumplimiento. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la sala de lo contencioso tributario de la Corte Nacional, Administrando justicia, en nombre del pueblo soberano de Ecuador, y por autoridad de la Constitución y de las leyes de la República, rechaza los recursos interpuestos…

Detalle y fundamento de la demanda

Los señores Paúl Ernesto Carrasco Carpio y Rafael Lizandro Martínez Andrade, en sus respectivas calidades de prefecto provincial del Azuay y procurador síndico del Gobierno Provincial del Azuay, respectivamente, presentaron el 08 de noviembre de 2010 acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 08 de octubre de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en la cual los jueces resolvieron rechazar los recursos de casación interpuestos en contra de la sentencia del 28 de julio de 2009, emitida por los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 3, debido a que el referido Tribunal Distrital de lo Fiscal resolvió aceptar la demanda formulada en primera y única instancia, en juicio de excepciones a la coactiva, deducida por el señor Noé Naum Trelles Méndez, en contra del procedimiento de ejecución de crédito o juicio coactivo, iniciado en su contra por el juez de coactiva del Gobierno Provincial del Azuay el 11 de febrero de 2009, porque se produjo la aceptación tácita del reclamo administrativo planteado por el actor ante la autoridad administrativa y por lo cual se admitieron cómo válidos los argumentos planteados en cuanto a inexistencia de la obligación tributaria, falta de hecho generador, invalidez e ilegitimada del acto determinativo, del asiento contable base del título de crédito, así como el título de crédito y por lo tanto su nulidad.

Al respecto, los accionantes consideraron que se vulneró el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, porque los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el fallo de mayoría, no se pronunciaron de manera correcta al señalar que en el proceso únicamente se contó con el tesorero y el director financiero de la institución en calidad de legitimados pasivos, cuando la autoridad que tenía legitimidad para actuar y comparecer era el prefecto provincial del Azuay, dejándose de este modo en la indefensión a la institución por no contar en ningún momento del proceso con el prefecto, sino con funcionarios que carecían de competencia para resolver sobre el silencio administrativo que motivó la resolución del Tribunal Distrital; en consecuencia, no se le permitió el acceso jurisdiccional a la defensa de sus competencias y los intereses institucionales en ninguna etapa del proceso, vulnerando el derecho al debido proceso.

Pretensión concreta

De lo expuesto en la demanda, los accionantes han solicitado a la Corte Constitucional que declare:

> … 1. La existencia de una omisión inconstitucional en la sentencia dictada en fecha 11 de octubre de 2010 en el proceso contencioso tributario N° 308-09 resuelto en casación por la sala especializada de lo contencioso tributario de la Corte Nacional de Justicia y que fue seguido en primera y única instancia por el señor NOE NAUM TRELLES MENDEZ en contra del gobierno provincial del Azuay en la persona de funcionarios que no eran los competentes para defender los intereses de la institución o ejercer representación alguna; que ha vulnerado el derecho de la institución al debido proceso…
>
> 2. En consecuencia, se repare integral, material e inmaterialmente el daño que la sentencia materia de la acción por su inobservancia ha ocasionado a mis derechos fundamentales, tomándose las medidas y determinándose las obligaciones positivas y negativas que deben correr a cargo del destinatario de la sentencia, a fin de que tenga lugar la reparación integral; entre las cuales deberá, principalmente declararse la nulidad de todo el proceso hasta la primera instancia, momento en el que debió haberse contado en el mismo con el Prefecto provincial del Azuay…

Contestación a la demanda

Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

El doctor José Suing Nagua, en calidad de juez nacional de la Corte Nacional de Justicia, compareció a fojas 18 a 23 del expediente constitucional y señaló que el principal cuestionamiento que hicieron los recurrentes a la sentencia del tribunal *a quo* fue que no se tomó en cuenta al prefecto provincial del Azuay como parte procesal, provocando indefensión y nulidad de lo actuado.

Al respecto, manifiesta que con fundamento en el Código Tributario, la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, desvirtuó el argumento del ahora accionante sobre el presumible vicio de incompetencia en el proceso que se recurrió.

Adicionalmente, señala que la Sala resolvió que de existir incompetencia, debió declararse incompetente el funcionario en el tiempo establecido en el Código Tributario y remitirlo a la autoridad competente para su conocimiento y resolución, no obstante de aquello, no lo habría realizado.

Por ello, considera que la parte accionante no puede presentar una acción extraordinaria de protección solo porque le resulta desfavorable una sentencia, ya que dicha acción constitucional es un nuevo proceso en el que se discuten derechos constitucionales y no temas tributarios. Solo cuando la recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso, el juez constitucional que conozca de esta acción tomará la decisión que corresponda en esta instancia y de allí no cabe que el juez constitucional se convierta en juez tributario.

Por estas razones, solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección interpuesta, en tanto no existe vulneración a derechos constitucionales.

Procuraduría General del Estado

El 07 de marzo de 2012 compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y señaló casillero constitucional, lo que consta a foja 26 del expediente constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

Según las atribuciones establecidas al Pleno de la Corte Constitucional en los artículos 94 y 437 de la Constitución

de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección, contenida en el proceso N.° 1629-10-EP, con el fin de establecer si en la resolución judicial impugnada se vulneraron o no los derechos alegados.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución de 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo, resultado de un proceso judicial.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

La acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

Para el análisis del presente caso, la Corte Constitucional del Ecuador realiza la formulación del siguiente problema jurídico:

La sentencia del 08 octubre de 2010, emitida por los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal *l* de la Constitución de la República del Ecuador?

En su demanda, los accionantes manifestaron que los jueces vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que al resolver no tomaron en cuenta que únicamente el que tenía que actuar en el juicio de excepciones es el prefecto provincial del Azuay, como autoridad del órgano administrativo, y no el tesorero y el director financiero a quienes se les demandó; en consecuencia, al ser interpuesto el reclamo administrativo que produjo el silencio administrativo frente a los dos últimos funcionarios incompetentes, no era procedente y no podía aceptarse esta afirmación por parte del Tribunal de Casación.

Para desarrollar la solución del problema jurídico planteado, esta Corte inicia la argumentación jurídica del derecho constitucional que considera el accionante como presumiblemente vulnerado, el cual en el caso concreto es el debido proceso en la garantía de la motivación.

La garantía de la motivación se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador, que señala:

> …En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: … 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: … l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados…

La Corte Constitucional del Ecuador, a través de su sentencia N.° 191-14-SEP-CC determinó:

> En este sentido, por disposición constitucional, es imperante que todos los actos emitidos por parte de las autoridades públicas se encuentren debidamente motivados y que está motivación, no se limite a un ejercicio subsuntivo, sino por el contrario que se efectúe una justificación que de una razón argumentada de los motivos por los cuales la autoridad se decanta por una decisión determinada.[1]

A efectos de determinar si la decisión judicial impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la Corte Constitucional del Ecuador procederá a realizar el test de motivación, que pretende verificar el cumplimiento de los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, componentes de esta garantía, los cuales este Organismo en sentencia ha definido de la siguiente manera:

> (…) la razonabilidad implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la lógica exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 191-14-SEP-CC, caso N.° 1353-13-EP.

cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la comprensibilidad establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general (…).[2]

Por consiguiente, con el fin de analizar si la sentencia sujeto de análisis de esta acción extraordinaria de protección vulneró el derecho a la motivación, se realiza el análisis de los tres parámetros: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

a) Razonabilidad

La razonabilidad, como primer requisito para el cumplimiento de la garantía de la motivación, se plasma en la decisión de los administradores de justicia cuando establecen o fundamentan su decisión en las fuentes del derecho expresadas por normativa constitucional, legal o jurisprudencial, que tiene relación al caso del cual han emitido una resolución.

Al mismo tiempo, ha de recordarse que este requisito tiene una estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, en tanto aquel constituye la base fundamental que otorga certeza y confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia para que sus operadores de justicia adopten y utilicen la normativa clara, previa y pública que le ofrece el ordenamiento jurídico.

En virtud de aquello, se procede al análisis del caso en concreto, en el cual, los accionantes manifestaron que la sentencia del 08 de octubre de 2010, emitida por los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque los jueces de la sala decidieron que en el proceso no se produjo omisión de solemnidad sustancial al contarse con el tesorero y el director financiero de la institución, cuando, de conformidad con el criterio de los accionantes, no se contó con la autoridad competente en la persona de quien tenía legitimidad para actuar, quien en este caso era el prefecto provincial del Azuay.

Con el fin de determinar si se dio cumplimiento al requisito de razonabilidad en la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, es necesario determinar las causas por las cuales dedujeron su recurso los ahora accionantes, y así establecer si las mismas fueron respondidas de forma motivada por parte de las autoridades competentes.

Se señala que el señor Mario Raúl Bueno Quilambaqui, tesorero y juez de coactivas, fundamentó el recurso de casación en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando para el efecto lo siguiente: falta de aplicación de los artículos 1, 10, 29, 35, 37 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial; 69, 75, 76 del Código Tributario; errónea interpretación de los artículos 33, 39 literal **m** de la Ley Orgánica de Régimen Provincial y artículo 77 del Código Tributario; errónea interpretación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial; indebida aplicación del artículo 104 del Código Tributario; falta de aplicación de la disposición transitoria vigésima segunda de la Constitución de la República del Ecuador; falta de aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa Privada, y finalmente indebida aplicación del artículo 78 del Código Tributario.

Además, interpuso su recurso con fundamento en la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando la falta de aplicación de los artículos 227 y 280 del Código Tributario, indebida aplicación del artículo 65 del Código Tributario, y falta de aplicación del artículo 112 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial.

Por su parte, el economista Fabián Edmundo Alvarracín Chapa, en su calidad de director financiero del Gobierno Provincial del Azuay, fundamentó su recurso en la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, y señaló falta de aplicación del artículo 227 y 280 del Código Tributario; 112 de la Ley de Régimen Provincial; 225, 226 y 238 de la Constitución del Estado; 3, 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, e indebida aplicación del artículo 65 del Código Tributario.

Luego interpuso su recurso con fundamento en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando: falta de aplicación de los artículos 119, 164, 165 y 166 del Código de Procedimiento Civil; 722 y 1717 del Código Civil; 82, 69, 75 y 76 del Código Tributario; del fallo publicado en la gaceta judicial serie XVI N.° 4 páginas 894 y 895 de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia; 1, 10, 29, 35, 37 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial; disposición transitoria vigésima segunda de la Constitución de la República del Ecuador; errónea interpretación de los artículos 33, 39 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial y 77 del Código Tributario, indebida aplicación del artículo 104 del mismo cuerpo normativo.

Ahora bien, una vez que tanto el tesorero (juez de coactiva) y el director financiero identificaron a través de sus respectivos recursos de casación aquellas normas jurídicas y las causales de la Ley de Casación, es necesario determinar lo resuelto por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por dichas causales invocadas, con la finalidad de determinar si se ha utilizado la normativa legal y constitucional que determine si la decisión se dictó en observancia del requisito de la razonabilidad.

Así pues, la Corte Constitucional observa que los jueces nacionales, en el considerando segundo de su sentencia, señalaron que el tesorero y juez de coactivas del Gobierno Provincial fundamentaron su recurso en las causales segunda

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

y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación[3]; luego, en el tercer considerando manifestaron que el director financiero fundamentó su recurso en la segunda causal del artículo 3 de la Ley de Casación.

Adicionalmente, en el considerando cuarto, la Sala sintetizó que tanto el funcionario ejecutor como el director financiero del Consejo Provincial fundamentaron la impugnación de la sentencia del tribunal en la presunta falta de intervención de la autoridad competente en el juicio porque se contó con el tesorero y el director financiero. Por esta afirmación, la Sala procedió a enunciar que de acuerdo al artículo 227 del Código Tributario, las excepciones al procedimiento coactivo, el demandado es el director o jefe de la oficina y órgano emisor del título de crédito.

Habiendo señalado aquello, los jueces nacionales, en el considerando quinto de su sentencia, respecto a que la reclamación se realizó frente a una autoridad incompetente, hicieron referencia al artículo 78 del Código Tributario y consideraron que en caso de ser así, el tesorero debió declararse incompetente en el tiempo establecido en dicha norma; en virtud de aquello, la Sala rechazó los recursos interpuestos.

Ahora bien, dada la naturaleza del recurso extraordinario de casación, es necesario determinar si la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario ha resuelto el recurso de casación de conformidad con las causales primera, segunda y tercera, establecidas por los recurrentes. Así, habiendo la Corte Constitucional verificado las razones por las cuales la Sala resolvió desechar los recursos de casación interpuestos, se puede verificar que los jueces nacionales se fundamentaron, por un lado, en el artículo 227 del Código Tributario, del cual concluyeron que se desvirtúa aquella aseveración según la cual la autoridad administrativa no era competente porque la normativa señala que en juicio de excepciones el demandado es el director o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito; sin embargo, también la Sala se fundamentó en el artículo 78 del Código Tributario, señalando que en caso de considerarse incompetente el tesorero, debió declarar su incompetencia en el plazo establecido en la ley, y no lo hizo.

Descrito este escenario jurídico, la Corte Constitucional determina entonces que en la construcción del requisito de razonabilidad, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no analizó las alegaciones y argumentos utilizados por los ahora accionantes; es más, en los antecedentes si bien estableció la normativa respecto a las causales invocadas, no lo realizó correctamente porque la Sala estableció que el tesorero (juez de coactivas) interpuso su recurso por las causales segunda y tercera y el director financiero por la causal segunda. Cuando en sus escritos de interposición del recurso de casación, el tesorero (juez de coactivas) interpuso por las causales primera y segunda; y el director financiero interpuso por las causales segunda y tercera.

De manera que si bien la Sala inició enunciando las razones normativas de las pretensiones deducidas, lo realizó de manera incompleta, lo que ocasionó que construya una argumentación normativa alejada de la naturaleza del recurso extraordinario de casación porque no se refirió en nada a la presumible aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación, en general, de normas de derecho, normas procesales o de preceptos jurídicos, y así poder encasillar o no las pretensiones en las causales invocadas por los recurrentes para decidir sobre la procedencia o no del recurso.

Dicho en otras palabras, al ser la casación un recurso de naturaleza cerrada por enmarcarse en causales determinadas en la ley, y enunciadas por los recurrentes en sus escritos, al resolver los jueces no manifestaron debidamente las razones judiciales (causales) que sirvieron para fundamentar su *ratio decidendi* al negar el recurso.

En consecuencia, el criterio jurídico utilizado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, no se basó en todas las pretensiones deducidas por los recurrentes, y no solamente eso, sino que no desarrolló su argumento jurídico en ninguna causal, por lo cual se advierte que la conclusión final se constituye en carente de razones jurídicas.

Dicho esto, es necesario señalar que en materia del recurso de casación, el ejercicio de razonabilidad viene dado por el contenido de las causales y su posterior resolución, y en este caso los jueces omiten pronunciarse sobre causales que sí acusaron los recurrentes.

Por estas razones, la Corte Constitucional determina que la decisión judicial impugnada no ha cumplido con el requisito de la razonabilidad.

b) Lógica

El segundo requisito que configura la motivación es la lógica, que se constituye en la debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso.

En virtud de lo señalado, en el caso en concreto, la sentencia del 08 de octubre de 2010, emitida por los jueces de lo contencioso tributario de la Corte Nacional de Justicia, como se señaló *ut supra*, se encuentra compuesta por cinco considerandos.

En el primer considerando, la Sala estableció su competencia para el conocimiento del recurso de casación interpuesto; en el segundo considerando señaló que el tesorero (juez de coactivas) del Gobierno Provincial fundamentó su recurso en las causales segunda y tercera del artículo 3 de la Ley de

[3] Ley de Casación. Publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 299 del 24 de marzo de 2004. Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: "…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…".

Casación; en el tercer considerando la Sala manifestó que el director financiero fundamentó su recurso en la segunda causal del artículo 3 de la Ley de Casación. Luego, en el considerando cuarto de la sentencia, la Sala señaló que tanto el funcionario ejecutor como el director financiero del Consejo Provincial fundamentaron la impugnación de la sentencia del tribunal en la presunta falta de intervención de la autoridad competente en el juicio porque se contó con el tesorero y el director financiero, afirmación que la Sala manifestó que se desvirtúa de conformidad con al artículo 227 del Código Tributario, que establece las excepciones al procedimiento coactivo, en el cual el demandado es el director o jefe de la oficina y órgano emisor del título de crédito.

Como consecuencia de aquello, en el considerando quinto la Sala expresa que la afirmación realizada por los recurrentes respecto a que el juicio se efectuó frente a una autoridad incompetente, con base en el artículo 78 del Código Tributario, consideró que en caso de ser así, el tesorero debió declararse incompetente en el tiempo establecido en dicha norma, por lo cual la Sala procedió a rechazar los recursos.

Ahora bien, concatenando este análisis a lo expresado en la razonabilidad y en lo señalado en los antecedentes de la sentencia objeto de impugnación, la Sala, de manera incompleta e injustificada, no formuló premisas sobre el análisis del resto de causales alegadas, lo que a juicio de esta Corte Constitucional deviene en falta de congruencia de las premisas con la decisión final.

Además, como se señaló en el requisito de la razonabilidad, si bien citó algunas causales del artículo 3 de la Ley de Casación, la Sala no desarrolló las situaciones jurídicas y sus argumentos que permitan establecer el nexo o no con las causales invocadas por los recurrentes, para aceptar o negar el recurso de casación.

De esta manera, se puede concluir que la sentencia *sub examine* no ha cumplido con la exigencia constitucional de la lógica en la motivación de resoluciones judiciales, en tanto no observó apropiadamente la naturaleza del recurso de casación, al ser un recurso con causales determinadas por los recurrentes y que debían guardar coherencia con la decisión final del juzgador, al emitir su sentencia.

En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al emitir su sentencia del 08 de octubre de 2010, no cumplió con el requisito de la lógica.

c) Compresibilidad

El cumplimiento del requisito de la comprensibilidad se advierte cuando las resoluciones están redactadas en un lenguaje comprensible y claro que pueda ser entendido por los ciudadanos en general.

En el caso en concreto, la Corte Constitucional establece que los jueces no determinaron de manera diáfana sus razones legales y argumentativas por las cuales negaron el recurso de casación, en razón de que no basaron su decisión en ninguna causal del artículo 3 de la Ley de Casación.

Así pues, conjuntamente con el análisis realizado en los requisitos de la razonabilidad y la lógica, se establece que la presente sentencia no se encuentra redactada en un lenguaje claro y comprensible, que permita tener clara la negativa del recurso de casación en la decisión de la Sala fue en mérito de considerar a la sentencia recurrida estar incursa o no en las causales de casación.

Por tanto, se concluye que la sentencia sujeto del análisis de la Corte Constitucional, no cumplió con el requisito de la comprensibilidad.

Con todas las consideraciones hasta aquí formuladas y de acuerdo al análisis desarrollado en los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que la sentencia del 08 de octubre de 2010, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 08 de octubre de 2010, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

3.2. Ordenar que previo el sorteo, otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resuelvan los recursos de casación interpuestos, en observancia a lo dispuesto en la presente sentencia, en particular en cumplimiento del debido proceso en la garantía de la motivación.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen

Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión del 25 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1629-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 080-15-SEP-CC

CASO N.º 0754-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 19 de abril de 2011, por el señor Franco Vinicio Cañar Pachar, en calidad de procurador judicial del director ejecutivo del Instituto Nacional de Riego, INAR, y en calidad de delegado del procurador general del Estado, en contra de la sentencia expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con fecha 31 de marzo de 2010, y en contra del auto expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 22 de marzo de 2011, mediante el cual se inadmitió el recurso de casación presentado por el Instituto Nacional de Riego, dentro del juicio contencioso administrativo signado con el número 186-2009.

El 6 de mayo de 2011, de conformidad con el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0754-11-EP, no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Édgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 11 de abril de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0754-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 17 de mayo de 2012, correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire sustanciar la presente causa.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió al juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa, quien mediante auto del 06 de enero de 2014, avocó conocimiento de la misma y dispuso la notificación con el auto y la demanda a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y a los jueces la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días emitieran un informe detallado y argumentado de descargo.

Decisión Judicial impugnada

a) Auto del 22 de marzo de 2011, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

> SEGUNDO: El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, al establecer el ámbito de su aplicación, en el artículo 2, prescribe (…); y, el inciso 2do del mismo artículo dispone que, "Los órganos comprendidos en los literales a) y b) conforman la Administración Pública Central…", de donde se infiere que el Instituto Nacional de Riego y Drenaje, INAR, (…) como una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca integra la Administración Pública Central, dependiente, a su vez, de la Función Ejecutiva, con personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias (…) Tal calidad es distinta de la personería jurídica, esto es, de la capacidad legal, de la aptitud jurídica para comparecer en juicio por sí mismo y no por interpuesta persona ni por el ministerio de la ley, por lo que corresponde al Procurador General del Estado, representar y ejercer el patrocinio del Estado y sus instituciones (…) y, como es natural, en el presente caso, del Instituto Nacional de Riego y Drenaje, INAR que, al ser una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, también, carece de personería jurídica por lo indicado en las líneas precedentes (…) CUARTO: Si bien con la actuación del Director Regional de la Procuraduría General del Estado de Loja se ha evitado

la nulidad del trámite procesal cumplido ante el Tribunal de instancia, no sucede lo mismo con el recurso de casación interpuesto por el Director Regional del Instituto Nacional de Riego INAR-SUR que, por carecer de personería jurídica según lo expresado en la cláusula que antecede y no estar legalmente representado por el Procurador General del Estado o su delegado en la interposición de este medio impugnativo extraordinario que pretende el control de la legalidad de la sentencia, el recurso interpuesto se torna inadmisible, en cuya virtud y por las consideraciones precedentes, esta Sala no lo califica. (…).

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

Mediante decreto ejecutivo signado con el número 695, del 12 de noviembre de 2007, expedido por el presidente de la República, se creó el Instituto Nacional de Riego, INAR, como entidad ejecutora del uso del agua para riego y drenaje. Dicha entidad está adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP.

Mediante Decreto Ejecutivo signado con el número 1079 del 27 de mayo de 2008, expedido por el presidente de la República, se transfirieron al INAR las competencias y recursos que en materia de riego y drenaje pertenecían a la Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana, PREDESUR[1].

El 05 de agosto de 2009, el Ing. Freddy Stanislao Erazo Bustamante presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la Subcomisión Ecuatoriana PREDESUR, solicitando el pago de los valores pendientes adeudados en relación con el contrato de construcción N.º GP-2007-ING-003, suscrito con la Subcomisión.

El 31 de marzo de 2010, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja aceptó la demanda y dispuso que PREDESUR y la Delegación Regional - INAR SUR en Loja cancelaran a favor del demandante la cantidad de TRES MIL CIENTO CUARENTA Y UNO DÓLARES AMERICANOS CON 83/100, por concepto de saldo por la obra ejecutada por dicho contratista en el Proyecto de Riego El Ingenio, Parroquia El Ingenio del cantón Espíndola, de la provincia de Loja, contrato de construcción N.º GP-2007-ING-003, más intereses legales desde la fecha de recepción definitiva de la obra ejecutada, hasta la solución de pago.

El 22 de abril de 2010, el Ing. Ruber Vicente Betancourt Guamán, ejerciendo las funciones de director regional de INAR-SUR, presentó un recurso de casación en contra de la sentencia antedicha.

El 22 de marzo de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no calificó el recurso interpuesto, por cuanto el INAR-SUR, al estar adscrito al MAGAP, carecía de personería jurídica propia, por lo que correspondía al procurador general del Estado o su delegado, interponerlo.

El proceso se encuentra en la actualidad en etapa de ejecución y se ha ordenado el embargo de un vehículo de propiedad del Instituto Nacional de Riego, INAR.

El 19 de abril de 2011, el señor Franco Vinicio Cañar Pachar, en calidad de procurador judicial del director ejecutivo del Instituto Nacional de Riego, INAR, y en calidad de delegado del procurador general del Estado, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y auto antedichos.

Detalle y fundamentos de la demanda

En la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Franco Vinicio Cañar Pachar, constan los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

El 31 de marzo de 2010, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja aceptó la demanda y dispuso que PREDESUR y la Delegación Regional - INAR SUR en Loja cancelaran a favor del demandante la cantidad de TRES MIL CIENTO CUARENTA Y UNO DÓLARES AMERICANOS CON 83/100, por concepto de saldo por la obra ejecutada por dicho contratista en el Proyecto de Riego El Ingenio.

Agrega que el 22 de abril de 2010, el Instituto Nacional de Riego, INAR, presentó recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 5 de Loja. Dicho recurso se basó en que el INAR no fue notificado o citado durante el proceso, sin embargo, al momento de emitir sentencia, sí se lo nombra y se le impone la obligación de cancelar los valores adeudados a favor del demandante, lo que está completamente alejado de una verdadera defensa jurídica, y debe ser rectificado por la Corte Constitucional.

Manifiesta el accionante que el no haber notificado al INAR contraviene con las disposiciones consagradas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c**, y **h**[2] de la Constitución de la República. En definitiva, no se habría permitido a la institución defenderse.

[1] «DISPOSICION GENERAL
Transfiérase a las Direcciones Regionales del INAR las competencias y recursos que en materia de riego y drenaje pertenecen a la Comisión de Estudios para el Desarrollo del río Guayas y la Provincia de Santa Elena "CEDEGE"; la Subcomisión Ecuatoriana Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana, "PREDESUR"; la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, "CRM"y el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago "CREA".»

[2] "Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (…) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (…)
h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra."

Sostiene que el 22 de marzo de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió no calificar el recurso de casación interpuesto, en virtud de que el Instituto Nacional de Riego carece de personería jurídica y, a criterio de la Sala, la que debía interponer el recurso en nombre y representación del INAR era la Procuraduría General del Estado. El accionante alega que ello es atentatorio contra el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República, que señala que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

Señala que todo lo mencionado ha vulnerado, además, el artículo 75 de la Constitución de la República, según el cual toda persona tiene derecho a la tutela judicial efectiva, lo que además se ha visibilizado en el voto salvado presentado por el doctor Rafael Poma Neira, juez distrital del Tribunal Contencioso Administrativo de Loja[3].

Finalmente, señala que el Instituto Nacional del Riego no tiene obligación de aceptar aquello que ha sido ilegítimamente aceptado por la Subcomisión Ecuatoriana, PREDESUR, y reconocido en sentencia por el Tribunal Distrital de lo Contencioso N.° 5 de Loja.

Por todo lo anterior, el accionante alega que la Corte Nacional de Justicia, violentando un sinnúmero de disposiciones constitucionales que afectan al debido proceso, ha rechazado el recurso interpuesto, y sostiene que el INAR tiene el derecho de ejercer las acciones constitucionales que permitan reivindicar sus derechos, razón por la cual presenta la presente acción extraordinaria de protección.

Pretensión concreta

La pretensión concreta del accionante es la siguiente:

> (…) De conformidad con los artículos 94, 437 y 87 de la Constitución de la República del Ecuador en actual vigencia, sírvanse verificar si el Juez Ordinario ha violado el debido proceso y declarar la nulidad del mismo a partir de la actuación procesal violatoria, con la finalidad de que el juez respectivo actúe en el marco constitucional conforme lo establecido en los artículos referidos; por lo que, en representación del Instituto Nacional de Riego y Procuraduría General del Estado; solicito a los miembros de la Corte Constitucional, que en su primera providencia o Auto, suspendan la ejecución del cobro dispuesto en el Auto de fecha treinta y uno de marzo del dos mil diez.

De la contestación y sus argumentos

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Mediante oficio signado con el número 015-SCACN-YN-(ET), recibido con fecha 15 de enero de 2014, el Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, juez nacional, la Dra. Maritza T. Pérez Valencia, jueza nacional, y el Dr. Juan Montero Chávez, conjuez nacional, manifestaron que en referencia a la presente causa, N.° 0754-11-EP, el auto de inadmisión del recurso de casación del 22 de marzo de 2011, fue expedido por otros integrantes, en ejercicio de la jurisdicción y competencia que otorgó a los jueces firmantes la Constitución de la República y la Ley de Casación en su momento, y que, en su texto, constan los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por el Tribunal de Jueces de esa época.

Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 5 de Loja y Zamora Chinchipe

Mediante oficio signado con el número 67-TCDA-N°5-1ª S., suscrito por la Dra. María Augusta Montaño Galarza, presidenta de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 5 de Loja y Zamora Chinchipe, recibido el 21 de enero de 2014, se adjunta el informe de descargo realizado por el Dr. Máximo Vicente Armijos Armijos, juez de la Primera Sala en funciones que suscribió la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

El juez señala en lo principal que la sentencia es una declaración o resolución que emiten los órganos jurisdiccionales que deciden la causa o puntos sometidos a su conocimiento, cuyo objetivo es resolver imperativamente los derechos de cada litigante o a quienes de ella traigan causa, y en cuanto a los hechos que hayan sido objeto del litigio.

En la sentencia dictada en el juicio N.° 186-2009, propuesto por el señor Freddy Stanislao Erazo Bustamante, el Tribunal de instancia que emitió su fallo en su debido momento ha cumplido sin ninguna reserva los mandatos legales que tienen las disposiciones glosadas, y lo hizo en base a la demanda, las excepciones planteadas, los recaudos procesales recibidos, actuados y practicados en la prueba, y el análisis y pertinencia de las disposiciones legales. Por ello, el fallo se encuentra ajustado a la ley y al Derecho y así se desprende de la sentencia del recurso, que está debidamente motivada, conforme lo exige el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Agrega que el ingeniero Ruber Vicente Betancourt Guamán, director regional del Instituto Nacional de Riego, INAR-SUR, dentro del término de ley, compareció para interponer el recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 5 con sede en Loja, y el Tribunal, por haber considerado que el escrito cumplía con los requisitos previstos en la Ley de Casación, lo admitió a trámite.

Sin embargo, elevado el expediente, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del ámbito de su potestad y competencia, realizó un análisis según el cual el INAR, como entidad adscrita al MAGAP, integra la Administración Pública Central, que depende a su vez de la Función Ejecutiva, con personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus potestades, por lo que carece de personería jurídica propia.

Señala también que la situación alegada por el recurrente es cuestionable, pues al INAR le corresponde asumir

[3] "(…) pero ésta [sic] planilla no tiene firmas de responsabilidad por lo que no constituye documento judicialmente válido; es un simple enunciado. Además la cantidad es diferente a la que se demanda.- (…)".

el cumplimiento de todos los deberes y obligaciones de PREDESUR, por habérsele transferido todas sus competencias.

Finalmente, la Dra. María Augusta Montaño Galarza y el Dr. Dionicio Pardo Rojas, jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 5, con sede en la ciudad de Loja, con respecto al presente caso, señalan que en la actualidad el Tribunal está integrado por dos Salas, y que ellos forman parte de la Primera Sala desde el 17 y 18 de julio de 2013, respectivamente.

Sin embargo, la sentencia que se está recurriendo fue dictada con fecha 31 de marzo de 2010, por la única Sala que existía entonces en el Tribunal, que estaba integrada por los doctores Homero Jimbo Soto, Máximo Vicente Armijos y Rafael Poma Neira, de entre quienes en la actualidad únicamente sigue en funciones el Dr. Máximo Vicente Armijos, integrante de la Primera Sala del Tribunal. En virtud de lo dicho, estiman que no les corresponde emitir informe detallado y argumentado de descargo con respecto al contenido de la acción formulada por el señor Franco Vinicio Cañar Pachar, procurador judicial del director ejecutivo del Instituto Nacional de Riego, INAR, y delegado del procurador general del Estado.

Procuraduría General del Estado

A foja 41 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el director nacional de Patrocinio, Marcos Arteaga Valenzuela, delegado del procurador general del Estado, en el cual designa casillero constitucional a efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

A foja 55 del expediente constitucional consta también el escrito presentado por el director regional de la Procuraduría General del Estado, doctor Rubén Mogrovejo Romero, en el cual designa casillero constitucional a efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en consonancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que este organismo es competente para conocer y resolver la presente causa.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República, y de conformidad con aquellos contenidos en el artículo 439 *ibídem*, que señala que las acciones constitucionales podrán presentarse por cualquier ciudadana o ciudadano, de forma individual o colectiva, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, instituida por el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produjere mediante sentencias o autos definitivos.

Esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar el debido proceso y demás derechos constitucionales que, por acción u omisión, pudieren ser afectados o violados por decisiones judiciales.

La incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que cualquier decisión emanada de una autoridad pública sea conforme al texto de la Constitución y ante todo respete los derechos de las partes procesales.

Por consiguiente, no se trata de una instancia adicional o superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces de instancia; por el contrario, tiene como único fin el mantenimiento y promoción de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la norma constitucional. Así, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino que únicamente interviene con el fin de verificar que no exista vulneración o violación a derechos reconocidos en la Constitución de la República y, si las hubiere, ordenar su reparación integral.

Determinación del problema jurídico

En el presente caso, y dada la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, conforme lo determina el artículo 94 de la Constitución de la República[4], esta Corte se pronunciará sobre la impugnación del auto expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por ser definitivo.

Por lo anterior, en el presente caso, la Corte Constitucional deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante en su demanda, ante lo cual plantea y en adelante resolverá el siguiente problema jurídico:

[4] "Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado."

El auto expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 22 de marzo de 2011, ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa?

Resolución del problema jurídico

El auto expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 22 de marzo de 2011, ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa?

La Corte Constitucional estima conveniente resolver el problema planteado, precisando inicialmente el alcance del derecho al debido proceso, en cuanto a la garantía del derecho a la defensa, para establecer posteriormente si el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección transgredió o no los derechos alegados.

Conforme al artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso, que incluye una serie de garantías básicas. Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia N.° 018-14-SEP-CC, ha indicado lo siguiente:

> El debido proceso se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que de un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa, y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico[5].

De lo anterior se colige que el debido proceso constituye un derecho que comporta una serie de garantías constitucionales, cuyo fin es el establecimiento de límites frente a la discrecionalidad o arbitrariedad de los operadores de justicia, promoviendo el respeto irrestricto de los derechos constitucionales, tanto en procesos administrativos como en procesos judiciales. En este sentido, la Corte Constitucional, en su sentencia N.° 016-13-SEP-CC, ha señalado:

> En cuanto al derecho a la defensa el mismo se encuentra contemplado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República y forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho de defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia[6].

El derecho a la defensa es una regla de carácter sustantivo y adjetivo, por medio de la cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías dentro de un proceso judicial o administrativo. Las partes deben mantener la oportunidad de ser escuchadas y hacer valer sus pretensiones ante el juez; nadie puede ser privado de los medios necesarios para reclamar y hacer valer sus derechos durante el desarrollo de un proceso legal. Es así que el derecho a la defensa garantiza un proceso judicial equitativo, basado en principios de igualdad y seguridad jurídica.

En el caso que nos ocupa, el accionante sostiene que el auto expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia con fecha 22 de marzo de 2011, vulneró el debido proceso, en cuanto al derecho a la defensa, puesto que nadie puede ser privado de tal derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento.

Como ya se dijo anteriormente, el artículo 76 de la Constitución de la República establece, en su numeral séptimo, las garantías que conlleva el derecho a la defensa. Dichas garantías contemplan la oportunidad de que las partes sean escuchadas y hagan valer sus pretensiones ante el juez y que nadie sea privado de los medios necesarios para reclamar y hacer valer sus derechos durante el desarrollo de un proceso legal.

Para avanzar en el desarrollo del problema jurídico, es preciso referirse al recurso de casación. Este recurso extraordinario tiene como objeto anular una sentencia judicial que contuviere una interpretación incorrecta o una falta de aplicación de la ley, o que hubiere sido dictada en un procedimiento que no hubiere cumplido las solemnidades legales, conforme lo establece el artículo 3 de la Ley de Casación[7], sin que pueda –por su papel extraordinario– excederse en el análisis de cuestiones no previstas en la ley, o resueltas en instancias inferiores. Al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su sentencia N.° 003-09-SEP-CC ha señalado lo siguiente:

> 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

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 018-14-SEP-CC, caso N.° 1097-13-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 016-13-SEP-CC, caso N.° 1000-12-EP.

[7] "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."

> Justicia. Las funciones principales de este recurso son: obtener la aplicación correcta de la ley por parte de los diversos tribunales como garantía de seguridad o certeza jurídica; la unificación de la interpretación de las leyes a través de un solo órgano, fijando la jurisprudencia[8].

El objetivo principal del recurso de casación es analizar si en la sentencia de instancia existen violaciones a la ley, sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, o por errónea interpretación de la misma. Por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública, que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse.

> (…) Debe tenerse en cuenta que el recurso es de excepción, por lo tanto, de derecho estricto, estando vedado al tribunal de casación suplir o enmendar las omisiones o errores del recurrente, quien está en el deber de suministrar al juzgador todos los elementos que le permitirán efectuar el análisis de la sentencia; no es un recurso de instancia, y, por lo tanto no es posible entrar a la revisión de los hechos, lo que significa que no puede entrarse al reexamen de los recaudos procesales, sino que se actúa sobre la base de los cargos concretos que se formulan contra la providencia casada, y no puede pasar de allí la labor del tribunal de casación (…)[9] (Andrade U., 2005).

En virtud de ello, al momento de analizar la admisibilidad del recurso, los jueces debían aplicar la ley de casación y la normativa aplicable al caso concreto, que en el caso particular es aquella relativa a la personería jurídica y a la legitimación para comparecer a juicio.

En tal sentido, y como indica la Sala, cabe remitirse al artículo 3 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva[10], ERJAFE, el mismo que señala que la Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única y sus órganos adscritos tendrán solo las competencias asignadas. Respecto de la personalidad jurídica, de la que emana la personería jurídica, el autor Nicolás Granja Galindo, en su obra "Fundamentos de Derecho Administrativo", ha señalado:

> El término "persona", entendido en lenguaje jurídico, significa un ser capaz de tener derechos en propiedad, y capaz también para cumplir obligaciones. De donde, pues, la persona administrativa o Administración pública no es sino el sujeto de derecho dotado de una especial facultad o potestad administrativa. Dentro de la organización del Estado, solamente determinadas personas jurídicas o morales encarnan esta actividad administrativa para el beneficio de la comunidad. (…) [Las] Entidades institucionales, dependientes del Estado, de la Administración local territorial o de otra entidad institucional (…) gozan también de personalidad jurídica propia de Derecho público (…) razón por la que se las denomina también establecimientos públicos (…) [Los órganos centrales representativos del Estado] Son precisamente todos aquellos órganos que son considerados como los gestores de negocios dentro de la vida de aquel, y contribuyen a la organización de su cuerpo constituido, tales como: el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros (…)"[11] (Granja Galindo, 2006, pp. 194-204).

En concordancia se expresan los artículos 7, 9 y 10 del ERJAFE[12], llevando a la conclusión de que el INAR, adscrito al MAGAP, es un órgano que forma parte de la Administración Pública Central.

En este sentido, se expresa el artículo 3 literales **a** y **b** de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado[13], que señala que el procurador general del Estado debe representar al Estado y a los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, en defensa del patrimonio nacional y del interés público. Su

---

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 003-09-SEP-CC, Caso N.º 0064-08-EP.

[9] Andrade Ubidia, Santiago (2005). La Casación Civil en el Ecuador, Andrade & Asociados Fondo Editorial, Quito, Ecuador.

[10] "Art. 3.- PERSONALIDAD JURIDICA.- La Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines. Sus órganos dependientes o adscritos tendrán sólo las respectivas competencias asignadas."

[11] Granja Galindo, Nicolás, (2006). Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica del Ecuador, Ecuador.

[12] "Art. 7.- DE LA ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUCIONAL.- La Administración Pública Institucional, está conformada por las entidades de derecho público creadas por o en virtud de una ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente al de la Administración Pública Central, a las que se les ha encargado la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad.
En forma expresa deberá indicarse su organización y el Ministerio o el ente seccional autónomo al cual se adscriben, el que ejercerá la tutela administrativa pertinente, el control financiero y decisional, sin perjuicio de la autonomía operativa de la entidad y otros controles pertinentes."
"Art. 9.- PERSONALIDAD JURIDICA.- La Administración Pública Central se constituye por órganos jerárquicamente ordenados y en su actividad tiene personalidad jurídica única. Las entidades de la Administración Institucional de la Función Ejecutiva gozan de personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus competencias."
"Art. 10.- SUBORDINACION JERARQUICA Y POLITICA.- Todos los órganos y autoridades de la Administración Pública Central que conforman la Función Ejecutiva se hallan sometidos a la jerarquía del Presidente de la República y a la de los respectivos ministros de Estado. Las entidades y empresas que conforman la Administración Pública Institucional deberán desarrollar sus actividades y políticas de acuerdo a los planes y decisiones del Presidente de la República y de los respectivos ministerios de Estado.
Art. 10-1.- FORMAS DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA FUNCION EJECUTIVA: La Función Ejecutiva, además de los organismos definidos y desarrollados en los artículos posteriores, podrá contar de manera general con los siguientes tipos de entidades:
(…) f) Instituto.- Organismo público, adscrito a un Ministerio sectorial o Secretaría Nacional, creado para el ejercicio y la ejecución de actividades especializadas, preferentemente en las áreas de investigación, promoción, normalización, ciencia y tecnología; y, (…)"

[13] "Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones:
a) Ejercer el patrocinio del Estado y de sus instituciones de conformidad con lo previsto en la ley;
b) Representar al Estado y a los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, en defensa del patrimonio nacional y del interés público (…)"

artículo 5 literal **b**[14] establece que el procurador intervendrá como parte procesal en juicios penales, controversias y procedimientos administrativos de impugnación o reclamo, que se sometan a la resolución de la Función Judicial, tribunales arbitrales y otros órganos jurisdiccionales en los que intervengan los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica.

Como ya se mencionó, y en atención al artículo 1 del decreto ejecutivo signado con el número 695[15], del 12 de noviembre de 2007, expedido por el presidente de la República, con el que se creó el Instituto Nacional de Riego, INAR, como entidad ejecutora del uso del agua para riego y drenaje, adscribiéndola al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, esta carece de personería jurídica para comparecer en juicio por sí sola, por lo que debía hacerlo a través de la Procuraduría General del Estado.

Al respecto, la Sala expresamente manifestó:

> SEGUNDO: El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, al establecer el ámbito de su aplicación, en el artículo 2, prescribe (…); y, el inciso 2do del mismo artículo dispone que, "Los órganos comprendidos en los literales a) y b) conforman la Administración Pública Central…", **de donde se infiere que el Instituto Nacional de Riego y Drenaje, INAR, (…) como una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca integra la Administración Pública Central, dependiente, a su vez, de la Función Ejecutiva, con personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias** (…) Tal calidad es distinta de la personería jurídica, esto es, de la capacidad legal, de la aptitud jurídica para comparecer en juicio por sí mismo y no por interpuesta persona ni por el ministerio de la ley, por lo que corresponde al Procurador General del Estado, representar y ejercer el patrocinio del Estado y sus instituciones (…) y, como es natural, en el presente caso, del Instituto Nacional de Riego y Drenaje, INAR que, al ser una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, también, carece de personería jurídica por lo indicado en las líneas precedentes.

En efecto, la Sala inadmitió el recurso de casación interpuesto por el director regional del Instituto Nacional de Riego, INAR-SUR, por considerar que este carecía de personería jurídica para interponerlo. En consecuencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, en su sentencia, expresó:

> CUARTO: Si bien con la actuación del Director Regional de la Procuraduría General del Estado de Loja se ha evitado la nulidad del trámite procesal cumplido ante el Tribunal de Instancia, no sucede lo mismo con el recurso de casación interpuesto por el Director Regional del Instituto Nacional de Riego INAR-SUR que, por carecer de personería jurídica según lo expresado en la cláusula que antecede y no estar legalmente representado por el Procurador General del Estado o su delegado en la interposición de este medio impugnativo extraordinario que pretende el control de la legalidad de la sentencia, el recurso interpuesto se torna inadmisible, en cuya virtud y por las consideraciones precedentes, esta Sala no lo califica.

Por lo anterior, esta Corte considera que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al no calificar el recurso de casación interpuesto por el director regional del INAR-SUR, ha preservado la seguridad jurídica y ha respetado la Constitución, aplicando al caso concreto normas jurídicas previas, claras y públicas.

Pese a que el accionante sostiene que se le ha impedido ejercer su derecho a la defensa, hay que señalar que no se le impidió presentar recurso de casación o algún escrito que hubiere implicado la vulneración de sus derechos constitucionales, más bien era su responsabilidad, en cumplimiento de la Constitución y la Ley, contar con la presencia del procurador general del Estado, conforme a las normas invocadas en el auto por la Corte Nacional de Justicia.

Considerando el análisis realizado, la Corte encuentra que no ha habido vulneración del derecho al debido proceso, en las garantías del derecho a la defensa.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección propuesta.

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, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo

[14] "Art. 5.- Del ejercicio del patrocinio del Estado.- Para el ejercicio del patrocinio del Estado, el Procurador General del Estado está facultado para:
(…) b) Intervenir como parte procesal en los juicios penales, controversias y procedimientos administrativos de impugnación o reclamo, que se sometan a la resolución de la Función Judicial, tribunales arbitrales y otros órganos jurisdiccionales, en los que intervengan los organismos y entidades del sector público, que carezcan de personería jurídica (…)"

[15] "Art. 1.- Créase el Instituto Nacional de Riego, INAR, como entidad ejecutora del uso del agua para riego y drenaje exclusivamente, en todo el país. Por lo tanto es una entidad de derecho público, con gestión administrativa y financiera desconcentrada, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, tendrá su sede en Quito (…)"

Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión del 25 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0754-11-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 082-15-SEP-CC

CASO N.º 1011-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Bayron Richard Carvajal Rodríguez presentó acción extraordinaria de protección el 28 de abril del 2011, en contra del auto emitido el 14 de octubre del 2010 por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio por el delito de usura N.° 0023-2009 (recurso de apelación).

Mediante oficio N.° 284-SSP-CPJP-SM de 13 de junio del 2011, suscrito por el secretario relator encargado de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, remite a la Corte Constitucional "el proceso N.° 023-2009-GCH por el delito de USURA seguido por Patrick Mpolomena en contra de Franco Chavarro Ángel y otros…signado con el N.° 1415-2007… más las actuaciones de esta Sala, en veinte y seis (26) fojas" (sic).

La secretaria general (e) de la Corte Constitucional, el 14 de junio del 2011, certificó que "en referencia a la acción No. 1011-11-EP…no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción" (foja 03 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de sus competencias, mediante auto expedido el 21 de julio del 2011, a las 17h34, manifestó que "sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión, esta Sala en aplicación de las normas referidas anteriormente ADMITE a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1011-11-EP." (foja 4 del expediente constitucional).

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 03 de enero del 2013, como se desprende del memorando N.° 019-CCE-SG-SUS-2013 de 10 de enero del 2013, le correspondió al doctor Antonio Gagliardo Loor la sustanciación del presente expediente. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.° 1011-11-EP y mediante providencia emitida el 08 de octubre del 2013, a las 15h00, dispuso se notifique con el contenido del auto y la demanda respectiva a las partes procesales, así como a los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha con la finalidad de que presenten un informe de descargo dentro del término de cinco días. También se hizo conocer con el contenido del auto y la demanda respectiva al procurador general del Estado (foja 10 del expediente constitucional).

Decisión judicial impugnada

El auto impugnado es el expedido el 14 de octubre del 2010, a las 15h17, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que en su parte pertinente dice lo siguiente:

> **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- SEGUNDA SALA DE GARANTÍAS PENALES.** Quito, jueves 14 de octubre del 2010, las 15h17. VISTOS.-…**CUARTO:**…los recurrentes quieren deslindar responsabilidades de orden penal, de las cuales el fiscal, en su dictamen acusatorio, dice haber encontrado presunciones en los elementos de convicción que ha recabado. En efecto, esos aportes de convicción (versiones de: María Nelly Rojas Guerrero, fs. 27 en copia y a fs. 99 en original; Patrick Mpolomena, fs. 29 en copia y a fs. 101; Darío Fernando Parrales, fs. 25 en copia y a fs. 97 en original; y de los propios imputados; reconocimiento y Avalúo de evidencias, fs. 130 a 132 y fs. 135 a 139; certificaciones de la Superintendencia de Compañías, fs. 177, en la que se indica que los imputados no figuran como socios, accionistas, administradores ni representantes legales en ninguna de las empresas registradas en esa Entidad, de Servicio de Rentas Internas, fs. 205, y del Banco Central del Ecuador, fs. 204; y, reconocimiento del lugar de los hechos), permiten colegir que los imputados han

estado inmersos en actividades comerciales no autorizadas legalmente, a través de las cuales han obtenido ventajas económicas considerables bajo una supuesta relación contractual: compraban objetos, bienes y enseres de quienes acudían al local "Compra-Venta Aeropuerto", entre ellos Patrick Mpolomena, dándoles la opción de recompra, a cambio de un recargo considerable sobre el valor que habrían recibido. Esta no es más que una forma disimulada de hacer préstamos de dinero con intereses elevados, superiores a los autorizados legalmente, bien apantallada en una supuesta compra-venta con pacto de retroventa. Y habiendo, como hay, suficientes presunciones de esta actividad ilícita y de la participación de los imputados en la misma, lo correcto es llamarles a juicio, como lo ha hecho el juez a-quo, cuyo auto se lo confirma en todas sus partes, al tiempo que se rechaza los recursos de apelación interpuestos. (sic)

Antecedentes que originaron esta garantía jurisdiccional

El 24 de octubre del 2007, el señor Patrick Mpolomena Yaquinde había empeñado varias pertenencias de su propiedad en el establecimiento denominado "Compra-Venta Aeropuerto". Cuando decidió retirarlas, una de sus prendas no se encontraba, esto es, un anillo de oro, motivo por el cual discutió con el administrador del negocio Ángel Alberto Franco Chavarro, sin recibir de él solución alguna, por lo que decidió denunciar el hecho en el Ministerio Público (actual Fiscalía General del Estado).

Por las razones expuestas, el Agente Fiscal, el denunciante y varios policías acudieron hasta el negocio antes mencionado y, con autorización del administrador del local, procedieron a entrar y a verificar lo que se encontraba en el mismo, hallando varios electrodomésticos sin facturas ni títulos de propiedad, así como también un arma de fuego, por lo que se procedió a la detención del señor Ángel Alberto Franco Chavarro.

El 25 de octubre del 2007, se inició la instrucción fiscal en contra de los señores Ángel Franco Chavarro, Franklin Delgado Gordillo y Bayron Richard Carvajal Rodríguez, por su presunta participación en el delito de usura.

Con fecha 31 de octubre del 2007, el juez tercero de lo penal de Pichincha avocó conocimiento del caso y el 07 de julio del 2008 resolvió dictar auto de llamamiento a juicio en contra de los imputados Ángel Franco Chavarro, Franklin Delgado Gordillo y Bayron Carvajal Rodríguez.

Los procesados anteriormente referidos presentaron recurso de apelación, el mismo que fue resuelto el 14 de octubre del 2010 por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes confirmaron en todas sus partes el auto de llamamiento a juicio emitido por el juez *a quo*, y dicho auto fue notificado el 14 de octubre del 2010 a un casillero judicial que no le correspondía a los imputados. Sin embargo, con fecha 26 de octubre del 2010 el secretario de la Sala subsanó el error cometido, notificando al casillero judicial correcto.

El 29 de octubre del 2010, el procesado Bayron Carvajal Rodriguez, solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado en segunda instancia, alegando que no ha sido notificado con el auto que confirma el auto de llamamiento a juicio. Con esta petición se corrió traslado a las partes procesales el 17 de noviembre del 2010 y posteriormente fue negado por los jueces de Sala el 10 de diciembre del 2010.

Mediante auto de 15 de marzo del 2011, los jueces de Sala expresan que los decretos de fecha 17 de noviembre y 10 de diciembre del 2010 no fueron notificados al casillero judicial señalado y para evitar nulidades procesales, se ordenó correr traslado a las partes por 72 horas con el escrito presentado por el imputado Bayron Carvajal Rodríguez.

El 22 de marzo del 2011 los jueces de Sala manifiestan que revisada la causa, se desprende que no procede la declaratoria de nulidad solicitada, por tanto, rechazaron la petición realizada por Bayron Carvajal Rodríguez.

Ante esta decisión, el imputado Bayron Carvajal pidió la aclaración de la providencia antes referida, la cual es negada el 08 de abril del 2011. Por último, presentó recurso de hecho, el cual es negado por los jueces de Sala el 26 de abril del 2011.

Posteriormente del referido auto, presentó la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal, el legitimado activo manifiesta que la resolución contra la cual acciona es el auto de 14 de octubre del 2010, dictado por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes confirmaron el auto de llamamiento a juicio dentro del juicio N.° 23-2009, por el delito de usura.

Sostiene el accionante que los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el proceso penal N.° 23-2009 que por el delito de usura se sigue en su contra, expidieron el auto resolutorio el 14 de octubre del 2010, a las 15h17, en el que niegan el recurso de apelación y confirman en todas sus partes el auto de llamamiento a juicio; resolución que no fue notificada de manera oportuna a través del casillero judicial N.° 1947, como señala el ordenamiento jurídico, por lo que alega que no pudo impugnar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal porque no fue notificado, así como también no se le notificó con la recepción del proceso, con la calificación y admisión del recurso, ni con ningún otro acto procesal expedido en la segunda instancia.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio del legitimado activo, a través de la decisión cuestionada supuestamente se le ha vulnerado: artículo 11 numeral 9; la tutela judicial efectiva determinada en el artículo 75; el debido proceso señalado en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c** y **d**; la seguridad jurídica establecida en el artículo 82; y los artículos 169 y 172 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos antes expuestos, solicita a la Corte Constitucional que:

> (…) declare la vulneración de mis derechos constitucionales expuestos en este libelo, acepte esta acción extraordinaria de protección y deje sin efecto auto de llamamiento a juicio, al igual que todo lo actuado por la Segunda Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, disponiendo que el estado procesal vuelva a foja cero de segunda instancia, esto es al estado de notificarme con la recepción del proceso y la admisión del recurso, por ser la forma constitucional de restituir mis derechos constitucionales espantosamente violados conforme lo prescrito en el Art. 86 numeral 3 de la Constitución de la Republica, en concordancia con el Art. 18 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (sic)

Contestación a la demanda

Jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (legitimados pasivos)

Mediante oficio N.° 415-13-CC-AGL de 09 de octubre del 2013, el actuario del despacho envió copia de la demanda y de la providencia a los señores jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no obstante, los referidos jueces no han remitido el informe de descargo requerido, ni han señalado casilla constitucional para ser notificados, incumpliendo así el mandato jurisdiccional.

Comparecencia del procurador general del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 17 de octubre del 2013, a las 08h31, en lo principal indica:

> Que, en atención a su providencia de 08 de octubre de 2013, a las 15h00, señalo la casilla constitucional No. 018 para recibir notificaciones que me correspondan. Acompaño copia de mi nombramiento contenido en la acción de personal certificada que acredita mi comparecencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional del Ecuador 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 el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante Bayron Richard Carvajal Rodríguez (procesado, llamado a juicio, por la presunta participación en el delito de usura), se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República que determina "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos" y del artículo 439 *ibídem*, que prescribe: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente", en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". En tal virtud, le asiste la legitimación activa en esta acción constitucional.

Análisis constitucional

Objeto de la acción extraordinaria de protección

El objeto de esta garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías constitucionales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir el accionar de los jueces en vulneración del debido proceso y/o otros derechos constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, firme o ejecutoriada, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Sobre esta garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.° 138-14-SEP-CC, expedida el 17 de septiembre del 2014, expresó que:

> …la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales en lo que compete al presente caso, a la actuación de los jueces …cuya resolución se impugna, quien en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administra justicia y por ende se encuentra llamado a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso; en tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.
>
> Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional", es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones

> eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada".[1]

Como ya lo ha señalado esta Corte en varias de sus sentencias, la acción extraordinaria de protección solo es procedente sobre dos aspectos, la vulneración de derechos constitucionales o de normas del debido proceso, para que no queden en la impunidad y se pueda disponer medidas de reparación integral. Para ello, asumiendo el espíritu garantista de la Norma Suprema, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones, firmes o ejecutoriadas, sean objeto del control de constitucionalidad en la Corte Constitucional.

Así, el carácter garantista de la Constitución exige que ningún acto de autoridad pública quede fuera del control de constitucionalidad. En esta línea, lo que se pretende es que el ordenamiento jurídico encuentre su constitucionalización a partir del ajuste de todos los actos de las funciones públicas a los mandatos dispuestos en la Constitución de la República.

Identificación del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso deberá determinar si el auto impugnado ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo en su demanda, ante lo cual, plantea el siguiente problema jurídico:

El auto expedido el 14 de octubre del 2010 por los jueces de la Segunda Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó el auto de llamamiento a juicio ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 literales a, b y c de la Constitución, supuestamente al no haberle sido notificado con el mismo al accionante?

Argumentación del problema jurídico planteado

Aduce el legitimado activo que una vez adoptada la decisión impugnada, que neg*ó* el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes el auto de llamamiento a juicio en su contra, no le fue notificado en el casillero judicial N.° 1947, como lo señala la ley. Por tanto, alega que no pudo impugnar mediante los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.

En este contexto, corresponde a este Organismo analizar si el auto, efectivamente vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa, supuestamente por la falta de notificación.

Al respecto, el debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República que determina:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
>
> b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
>
> c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

Carlos Bernal Pulido, siguiendo la jurisprudencia constitucional colombiana, define las dos dimensiones del derecho al debido proceso. En primer lugar, se trata de un derecho que "protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de auto-criticarse"[2]. Por otro lado, se trata también de "un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales"[3].

Ahora bien, esta Corte Constitucional, en la sentencia N.° 195-14-SEP-CC, emitida dentro del caso N.° 1882-12-EP, expedida el 06 de noviembre del 2014, en relación a la garantía del debido proceso ha expresado que,

> Para efectos de la resolución del caso *in examine*, previamente resulta indispensable determinar que el debido proceso adquiere el carácter garantista, en tanto, otorga a las personas las facultades dotadas de seguridad para participar de manera adecuada y eficaz en los procedimientos judiciales y administrativos del Estado constitucional de derechos, a efectos de realizar argumentaciones, afirmaciones, aportar prueba y rebatir los argumentos de las otras partes. En este sentido, el debido proceso cumple el papel de derecho instrumental puesto que se erige en el mecanismo de protección de otros derechos fundamentales a fin de otorgar seguridad, tutela, protección para quien es o tiene la posibilidad de ser parte en un determinado proceso judicial o administrativo.[4]

Desde esta premisa constitucional, el debido proceso está integrado a su vez por varias garantías procesales tendientes a tutelar un proceso justo, libre de arbitrariedades en todas las instancias judiciales y a recibir de los operadores jurídicos una decisión justa acorde a la Norma Suprema y al ordenamiento jurídico. Dentro de las garantías que contiene este derecho, se encuentra el de la defensa, a través del cual toda persona puede acudir a los órganos de justicia a fin

[1] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 138-14-SEP-CC, dentro del caso N.° 0599-13-EP, p. 5-6.

[2] Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 337.

[3] Ibíd.

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 195-14-SEP-CC, caso N.° 1882-12-EP, p 8.

de debatir, contradecir y presentar las pruebas pertinentes para defenderse, así como también para que se dé una recta administración de justicia.

Así, el derecho a la defensa, en el ámbito constitucional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, exige que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso legal, equilibrando, en lo posible, las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el accionado, para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que consoliden su condición e impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, a efectos de salvaguardar la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. En concreto, el derecho a la defensa adquiere el carácter de norma con jerarquía constitucional, legitimo para todo tipo de proceso, emanado de los valores de seguridad jurídica y de igualdad de oportunidades para acceder a una recta administración de justicia y permite que el accionado o parte demandada tenga la oportunidad de ser escuchado, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora.[5]

En el caso *sub examine*, el accionante manifiesta que no se les notificó con el auto resolutorio, en el cual confirman el auto de llamamiento a juicio en su contra, por lo que se le estaría vulnerando derechos constitucionales al debido proceso. Al respecto, es necesario mencionar que el acto de la notificación es primordial porque permite el ejercicio del debido proceso y comprendido en este, al derecho a la defensa. Este permite a las partes procesales acceder a la información y a los actos que se desarrollan en la causa, ya que con la notificación pueden ejercer su derecho constitucional a la defensa, porque pueden formular sus fundamentos en los momentos oportunos y a través de los medios pertinentes, con la finalidad de que la resolución de los órganos de la administración de justicia sean dictados con fundamento en las alegaciones de las partes que intervienen en el proceso, para lograr el criterio de la justicia como tal.

Examinado el expediente por el delito de usura, que se tramitó en el Juzgado Tercero de Garantías Penales de Pichincha, en el cual son llamados a juicios en calidad de autores los señores Ángel Franco Chavarro, Franklin Delgado Gordillo y Bayron Richard Carvajal Rodríguez por su presunta participación en el delito de usura, se desprende que los nombrados imputados como no estaban de acuerdo con la resolución del juez, interpusieron recurso de apelación, por lo que se advierte que el accionante ha ejercido plenamente el derecho a la defensa.

En lo que concierne al recurso propuesto, revisado el proceso se constata que el auto resolutorio impugnado fue expedido el 14 de octubre del 2010, a las 15h17, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el cual se confirmó en todas sus partes el auto de llamamiento a juicio emitido por el juez *a quo*, el cual fue notificado por el secretario relator encargado el 14 de octubre del 2010, a las 17h30, (foja 6 del expediente de Sala) mediante boletas judiciales a:

> PATRICK MPOLOMENA en el casillero No. 2298 del Dr./Ab. CHALA MORALES VICTOR ANIBAL, ANGEL ALBERTO FRANCO CHAVARRO, FRANKLIN DELGADO Y BYRON RICHARD CARVAJAL en el casillero No. 1974; DEFENSORIA PUBLICA PENAL en el casillero No. 5387; RUBEN MOSQUERA en el casillero No. 4790 FISCAL PROVINCIAL DE PICHINCHA, DR. MARCO FREIRE LOPEZ en el casillero No. 1363. Certifico:

Como se puede apreciar, la notificación del auto fue enviada a un casillero judicial que no correspondía a los imputados, esto es, al casillero **1974,** cuando el casillero señalado por el ahora legitimado activo era el **1947.** Sin embargo, el secretario relator se dio cuenta del error cometido y el 26 de octubre del 2010, a las 17h35, notificó con el contenido del auto al señor Carvajal Rodríguez Byron Richard, en el casillero judicial N.° **1947**. Es decir, se subsanó la errónea notificación a los procesados por cuanto el artículo 9 del Código de Procedimiento Penal señala que:

> Toda providencia debe ser notificada a las partes procesales, **la notificación se hará mediante una boleta dejada en el domicilio judicial o en la casilla judicial señalada para el efecto**. (énfasis añadido)

De ahí que, en concordancia con los artículos 6 y 325 *ibídem*[6], las partes procesales pueden impugnar o interponer los recursos en los casos y formas expresamente establecidos y dentro del término que concede la ley para tal efecto, es decir, cualquier diligencia, acto procesal o solicitud debe ser presentado o requerido **desde que se hizo la última notificación**, puesto que, los términos corren hasta la media noche del último día. Por tanto, los recursos propuestos dentro del término legal siguientes a la última notificación del auto o resolución, se tendrán por legal y oportunamente interpuestos.

Ahora bien, después de la correcta notificación, el señor Bayron Carvajal Rodríguez, quien no estaba de acuerdo con la decisión de los jueces, aduce que al haber sido notificado doce días después con la resolución de la causa, le habría vulnerado su derecho constitucional a la defensa, por lo que el 29 de octubre del 2010, o sea, en el término de tres días, solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado, atento a lo previsto en el artículo 330 numeral 3 del Código de Procedimiento Penal. Así, se observa que ejerció el derecho a la impugnación, por tanto, desapareció y quedó insubsistente la vulneración del derecho constitucional a la defensa.

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 039-13-SEP-CC, caso N.° 2114-11-EP.

[6] Código de Procedimiento Penal, artículo 6.- Para el trámite de los procesos penales y la práctica de los actos procesales son hábiles todos los días y horas: excepto en lo que se refiere a la interposición y fundamentación de recursos, en cuyo caso correrán solo los días hábiles; artículo 325.- Para ser admisibles, los recursos deben ser interpuestos dentro del plazo y según la forma que determine la ley. Al concederse un recurso se emplazará a las partes para que concurran ante el Superior para hacer valer sus derechos.

Con lo mencionado en líneas anteriores, en lo que respecta a la alegación que hace el ahora legitimado activo, que al habérsele notificado tardíamente se le vulneró el derecho a la defensa, se puede indicar que el señor Bayron Carvajal Rodríguez pudo interponer un escrito después de tres días de haber sido notificado el auto, solicitando la nulidad de todo lo actuado por los jueces de Sala; es decir, que pudo recurrir del fallo, por tanto en el mismo no se le vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, como aduce el accionante.

El escrito de nulidad antes referido fue atendido por los jueces provinciales en providencia de 17 de noviembre del 2010, la cual pusieron en conocimiento de las partes procesales por 72 horas, existiendo la equivocación en la notificación de los imputados. Con fecha 10 de diciembre del 2010, los jueces de Sala emiten su pronunciamiento, negando la declaratoria de nulidad al procesado, auto que tampoco fue notificado por el secretario al casillero judicial correcto.

Mediante providencia de 27 de enero del 2011, los jueces provinciales proveyeron un escrito del procesado Bayron Carvajal, el cual sí fue notificado correctamente. Con fecha 15 de marzo del 2011, los jueces de Sala emitieron un auto en el cual expresaron que los decretos del 17 de noviembre del 2010 y 10 de diciembre del 2010, no han sido notificados en el casillero judicial señalado para el efecto y con la finalidad de evitar nulidades, ordenaron correr traslado con el escrito presentado por Bayron Carvajal por 72 horas (foja 13 del expediente de Sala).

Los jueces de Sala, el 22 de marzo del 2011, a las 16h11, se pronuncian indicando que revisada la causa se desprende que no procede la declaratoria de nulidad requerida por no haber motivo legal para ello. Además, mencionan que el auto dictado por la Sala consta debidamente notificado en el casillero judicial N.° **1947** del señor Bayron Carvajal Rodríguez, por lo que se le rechaza la petición.

El 24 de marzo del 2011, el procesado solicitó a los jueces que se sirvan aclarar la providencia referida en el párrafo anterior. Los jueces provinciales corrieron traslado a los sujetos procesales por 72 horas con la petición del imputado. Con fecha 08 de abril del 2011, los jueces de Sala expresaron que por reiteradas ocasiones han despachado los pedidos formulados por Bayron Carvajal y todos ellos han sido negados, ocasionando todo esto la dilatación del proceso y la obstrucción de la justicia, lo cual no puede aceptarse. Por tanto, negaron la aclaración por improcedente.

De esta decisión, el 13 de abril del 2011 el señor Bayron Carvajal Rodríguez interpuso recurso de hecho de conformidad con el artículo 321 del Código de Procedimiento Penal. Los jueces de la Sala se pronuncian el 26 de abril del 2011, señalando que no procede el recurso de hecho respecto de las providencias dictadas por la Sala de Garantías Penales, por lo que rechazan la petición.

En resumen, de la revisión del expediente se ha podido constatar que el legitimado activo no fue notificado inmediatamente con la confirmación del auto de llamamiento a juicio en su contra, porque el secretario relator de la Sala confundió el casillero judicial de los imputados al enviar la notificación a un casillero judicial distinto del que estaba señalado para el efecto. Sin embargo, dicho error fue subsanado en días posteriores por el secretario de la judicatura (foja 6 del expediente de Sala). Asimismo, se pudo verificar que el ahora accionante presentó un escrito solicitando que se declare la nulidad de todo lo actuado en segunda instancia (foja 7 del expediente de Sala). Cabe mencionar, que el ahora legitimado activo no está de acuerdo con la decisión emitida por los jueces provinciales, pues recibió de ellos una respuesta negativa cuando confirmaron el auto de llamamiento a juicio en su contra. Por tanto, las alegaciones del señor Bayron Carvajal Rodríguez han quedado desvirtuadas porque la resolución emitida por los jueces, al no haber sido notificado inmediatamente en el casillero judicial correcto, no influyó en la decisión de la causa, provocando solamente una errónea notificación, lo cual fue corregido más adelante.

Del análisis de estos hechos y de las puntualizaciones que anteceden, se colige que luego del examen de los demás autos, providencias y decretos emitidos por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, queda claro que en todos y cada uno de estos actos o incidentes procesales se ha garantizado a las partes involucradas la garantía a la defensa, y sobre las afirmaciones que sustenta el accionante en la presente acción constitucional, estas no han sido justificadas, es decir, no se ha comprobado la presunta falta de notificación de la resolución expedida por los jueces de Sala en la cual lo llaman a juicio y que –a su criterio– aquello le impidió ejercer su derecho a la defensa dentro del juicio de usura.

Por las consideraciones antes expuestas, este Organismo observa que dentro del proceso *sub júdice* los jueces que tramitaron el recurso de apelación no limitaron la posibilidad de que el accionante ejerza apropiadamente su derecho a la defensa en el proceso, ni impidieron que el ahora legitimado activo solicite: ampliación, aclaración, nulidad, recurso de manera oportuna e igualitariamente. En consecuencia, por las razones expuestas se determina que no ha existido vulneración del derecho a la defensa en las garantías contenidas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c** de la Constitución de la República.

Otras consideraciones

Para complementar el presente estudio, este Organismo considera pertinente referirse a las normas que estuvieron vigentes a la fecha de la emisión del auto de llamamiento a juicio.

De conformidad con el artículo 343[7] del Código de Procedimiento Penal, los imputados Ángel Franco Chavarro, Franklin Delgado Gordillo y Bayron Carvajal Rodríguez, al no estar de acuerdo con la imputación en calidad de autores, presentaron recurso de apelación de

[7] Código de Procedimiento Penal, artículo 343.- Procedencia.- Procede el recurso de apelación cuando alguna de las partes lo interponga en los siguientes casos: 1. Del auto de sobreseimiento; 2. Del auto de llamamiento a juicio; 3. De los autos de nulidad, de prescripción y de inhibición por causa de incompetencia; 4. De las medidas cautelares impuestas o negadas respectivamente por el Juez o Tribunal, conforme al procedimiento previsto en este Código; 5. De la sentencia de acción privada; 6. De la sentencia sobre la reparación del daño; y, 7. De la sentencia dictada en el proceso abreviado.

acuerdo a lo consagrado en el numeral 2 de la referida norma, que menciona que este recurso procede del auto de llamamiento a juicio. El trámite de este recurso se encuentra consagrado en el artículo 345[8] del Código de Procedimiento Penal, que expresa en su parte medular que los jueces deben resolver el recurso por el mérito de los autos y eso fue lo que hicieron los jueces que conocieron esta causa, resolvieron en virtud de lo que se encontraba en el expediente.

Con respecto a la resolución del recurso, el mismo se halla determinado en el artículo 346[9] del Código de Procedimiento Penal, que en su parte pertinente manifiesta que, si los jueces creen "que no procede el sobreseimiento sino el auto de llamamiento a juicio, lo debe dictar", y precisamente fue eso lo que realizaron los jueces de Sala, pues consideraron que no procedía el sobreseimiento solicitado por los imputados, más por el contrario, al existir los elementos suficientes confirmaron el auto de llamamiento a juicio dictado por el juez *a quo.*

Por último tenemos la decisión definitiva, la cual se encuentra establecida en el artículo 347 del Código de Procedimiento Penal que en su parte principal nos expresa que, ejecutoriado el fallo, se debe remitir el proceso al juez o tribunal –en el presente caso al juez *a quo*–, para su inmediato cumplimiento. Es decir, en ningún momento los jueces han hecho algo que no estaba establecido en la normativa vigente, o sea, han respetado el debido proceso.

Sobre la base de los recaudos procesales y en virtud de lo expresado anteriormente, se concluye que la imputación del señor Carvajal Rodríguez fue el resultado de las investigaciones realizadas por la autoridad competente para hacerlo, en el marco de un debido proceso, sin que en el mismo se evidencie que al procesado se le haya vulnerado derechos constitucionales; se observa también que el objeto de la acción extraordinaria de protección tiene relación con la inconformidad del accionante en cuanto a la decisión de llamarlo a juicio en calidad de autor del delito de usura, resolución que fue dictada por el juez tercero de garantías penales de Pichincha y confirmada por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, evidenciándose que la pretensión del legitimado activo en todo momento es que se deje sin efecto el auto de llamamiento a juicio por no estar de acuerdo con esa decisión.

Por otra parte, cabe manifestar que el auto de llamamiento a juicio materia de esta acción constitucional, no es susceptible de ser impugnada, pues así lo ha resuelto esta Magistratura Constitucional en la sentencia N.° 004-13-SIN-CC, emitida dentro del caso N.° 0029-10-IN, expedida el 04 de abril del 2013, cuando expresó lo siguiente:

> En el caso concreto, el auto de llamamiento a juicio no se alinea en los presupuestos que permiten que una disposición judicial pueda ser recurrida, pues como se ha evidenciado, para ello se requiere que la ley haya previsto que la resolución sea recurrible, es decir que se encuentre establecido que el acto es de aquellos que se puedan impugnar; sin embargo, en el caso concreto, el auto de llamamiento a juicio solo se trata de una disposición que conecta dos actuaciones judiciales procesales y que no causa efectos en firme, que no cumple con los requisitos para que se lo pueda apelar.

Por tanto, la presente acción extraordinaria de protección resulta improcedente.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Wendy Molina Andrade, en sesión del 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1011-11-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

[8] Ibíd., artículo 345.- Trámite.- Una vez recibido el proceso, la Sala de la Corte Superior respectiva debe resolver el recurso por el mérito de los autos, dentro del plazo de quince días, contados desde la fecha de recepción del proceso. Previamente debe resolver, como cuestión previa, sobre la admisibilidad del recurso.

[9] Ibíd., artículo 346.- Resolución de la Sala.- Si al resolver la apelación, la Corte Superior considera que no procede el sobreseimiento sino el auto de llamamiento a juicio, lo debe dictar conforme lo previsto en este Código.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 083-15-SEP-CC

CASO N.º 1126-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue formulada por el ingeniero Manuel Ramón Moreno, en calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública Cementera del Ecuador-subgerente general de la empresa Cemento Chimborazo, en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del 15 de mayo de 2012, dentro del proceso 387-2009.

El 30 de julio de 2012, el secretario general de la Corte Constitucional, 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.

El 06 de mayo de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo de casos realizado por el Pleno del Organismo, mediante sesión extraordinaria de 07 de junio de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto emitido el 27 de noviembre de 2014 a las 10:00, avocó conocimiento.

Breve resumen del caso

El presente caso deviene del juicio laboral seguido por la señora María Imbaquingo González en contra de la Empresa Cemento Chimborazo C. A., en el Juzgado Provincial del Trabajo de Chimborazo por impugnación a la liquidación por despido intempestivo. El juez *a quo*, en sentencia del 16 de septiembre de 2008, aceptó parcialmente la demanda y dispuso que el demandado pague a la actora la cantidad de USD 6.386.33/100.

La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, en sentencia del 20 de noviembre de 2008, confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

La Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia del 15 de mayo de 2012, resolvió que "…casa parcialmente la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Chimborazo C.A., en la persona de su representante legal, pague a la actora además de la cantidad de SEIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO DOLARES CON CUATRO CENTAVOS (USD 6, 785.04), sin intereses por no ser de aquellos rubros a los que se refiere el Art. 614 del Código del Trabajo."

Decisión judicial que se impugna

Sentencia emitida el 15 de mayo de 2013 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, que en lo pertinente señaló:

> **2.2.-** De fs. 88 a 90 de los autos obra el Acta de Finiquito mediante la cual termina la relación laboral entre las partes de la que se desprende que se canceló al trabajador las indemnizaciones previstas en el Código del Trabajo y el Contrato Colectivo en concepto de terminación unilateral del nexo contractual. La accionante en su demanda impugna el documento de finiquito y la liquidación practicada, porque, según afirma no se ha considerado para efectuar los cálculos pertinentes la última remuneración percibida. El concepto de remuneración se halla definido en el Art. 35 numeral 14 de la Constitución de la República, vigente a la fecha en que termina la relación laboral entre las partes; y en el Art. 1 del Contrato Colectivo celebrado el Comité de Empresa de Trabajadores y la Empresa Cemento Chimborazo C.A.; por lo mismo la remuneración que debió considerarse para efectuar el cálculo de las indemnizaciones que por despido intempestivo se han efectuado en el documento de finiquito, según se establece de la prueba aportada es la de USD 1, 142, 63 y no la remuneración que se ha considerado; observándose que el artículo 1 del Mandato Constituyente No. 2, establece la remuneración mensual unificada máxima que deben percibir los servidores y trabajadores del sector público y en el inciso segundo señala que no se consideran como parte de esa remuneración unificada máxima los rubros que detalla; de modo que, esta disposición no es aplicable al caso. Realizados los cálculos por concepto de indemnizaciones previstas en los Arts. 185, 188 del Código del Trabajo y de la Cláusula 14 del Contrato Colectivo le corresponde la cantidad de USD 29, 880.88; por lo que, tratándose de un valor que no supera los 300 salarios básicos, es decir USD 60,000 que establece como cantidad máxima en concepto de indemnizaciones el Mandato Constituyente No. 4, no corresponde su aplicación. En el Acta de Finiquito en mención se observa que no se ha calculado la indemnización que en concepto de la Cláusula 14 del Contrato Colectivo le correspondía a la trabajadora, por ello en la sentencia impugnada que confirma la de primera instancia se ordena pagar este rubro; sin embargo no aplicó el Art. 35 numeral 14 de la Constitución de la República, vigente a la fecha en que termina la relación laboral (…), casa parcialmente la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Chimborazo, hoy Corte Provincial el 20 de Noviembre del 2008 a las 11h44, en los términos del numeral 2) del Considerando Cuarto; y ordena que la Empresa de Cementos Chimborazo C.A., en la persona de su representante legal, pague a la actora además de la cantidad de SEIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO DOLARES CON CUATRO CENTAVOS (USD 6, 785.04), sin intereses por no ser de aquellos rubros a los que se refiere el Art. 614 del Código del Trabajo.

Argumentos de la demanda

El legitimado activo presenta acción extraordinaria de protección porque considera que la sentencia impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica; en el libelo de la demanda, en lo principal manifiesta:

> En el presente caso, la sentencia de 15 de mayo de 2012 emitida por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del Recurso de Casación No. 387-2009 (Dra. Paulina Aguirre Suárez), presenta un escueta motivación, siendo necesario indicar lo que textualmente expone sin pretender desviar la pretensión y finalidad de ésta acción sino únicamente como referencia: 'La accionante en su demanda impugna el documento de finiquito y la liquidación practicada, porqué, según afirma no se ha considerado para efectuar los cálculos pertinentes la última remuneración percibida. El concepto de remuneración se halla definido en el Art. 35 numeral 14 de la Constitución de la República, vigente a la fecha que termina la relación laboral entre las partes; y el Art. 1 del Contrato Colectivo celebrado entre el Comité de Empresa de Trabajadores y la Empresa Cemento Chimborazo C.A.; por lo mismo la remuneración que debió considerarse para efectuar el cálculo de las indemnizaciones que por despido intempestivo se han efectuado en el documento de finiquito, según se establece de la prueba aportada es la de USD 1, 142,63 y no la remuneración que se ha considerado; **observándose que el Art. 1 del Mandato Constituyente No. 2, establece la remuneración mensual unificada máxima que deben percibir los servidores y trabajadores del sector público y en el inciso segundo señala que no se consideran como parte de esa remuneración unificada máxima los rubros que detalla; de modo que esta disposición no es aplicable al caso.** De lo anterior se colige que existe una errónea interpretación de la normativa aplicable a la materia y al caso concreto, por parte de los juzgadores.
>
> En tal sentido y realizados los cálculos por concepto de indemnizaciones previstas en los Arts. 185 y 188 del Código del Trabajo y de la Cláusula 14 del Contrato Colectivo, al ex trabajador le correspondía recibir la cantidad de USD 29, 880,88; por lo que tratándose de un valor que no supera los 300 salarios básicos, es decir USD 60,000,00 que establece como cantidad máxima en concepto de indemnizaciones el Mandato Constituyente No. 4 no es procedente su aplicación…" (comillas, el resaltado y subrayado me pertenecen).'
>
> De lo anteriormente expuesto, se puede apreciar que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, no motiva el por que? (sic) No debía observarse lo establecido en el Art. 1 del Mandato Constituyente No.2 respecto a los componentes de la remuneración dentro de la liquidación practicada a la señora María Germanía Imbaquingo González por parte de Cemento Chimborazo C.A."

Adicionalmente, el legitimado activo también señala en su demanda lo siguiente:

> El objeto principal de la acción planteada por la señora María Germania Imbaquingo González en contra de Cemento Chimborazo C.A., más allá de referirse a la impugnación del acta de finiquito por despido intempestivo, se concreta en conocer qué norma es aplicable para su liquidación? en vista a que Cemento Chimborazo C.A. por encontrarse compuesta de capital mayoritario público y al ser una empresa subsidiaria del Estado, aplicó el Mandato Constituyente No. 2 para establecer la remuneración base de la liquidación de María Imbaquingo, y en la sentencia que se ataca, no se observa una mínima interpretación de los fundamentos jurídicos empleados para emitir una resolución, sobre la cual vale indicar que es completamente contradictoria, pues el valor entregado por Cemento Chimborazo C.A. a María Imbaquingo, informes periciales y las mismas sentencias de primera y segunda instancias, y no como errada y efímeramente establece la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que indica que fue de "USD 16. 709,51" sin que exista en ninguna parte del proceso dato semejante; por tanto, no cabe duda que los argumentos de los magistrados en mención carecen de sindérisis y obstaculizan al principio constitucional de seguridad jurídica, afectando los intereses de Cemento Chimborazo, que por ende son los intereses del Pueblo Ecuatoriano.

Derechos constitucionales que el accionante considera vulnerados

El legitimado activo sostiene que el fallo impugnado vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, señalados en los artículos 76 numeral 7 literal **l**, 82 y 75 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El demandante, en la calidad que comparece, solicita que en mérito de los fundamentos expuestos en su libelo inicial, la Corte Constitucional resuelva:

> (…) en sentencia aceptar la Acción Extraordinaria de Protección propuesta y se declare la violación de los derechos constitucionales de mi representada constantes en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) de la Constitución Política del Estado vigente, así como la violación al Art. 82 del mismo cuerpo legal en la sentencia dictada dentro del Recurso de Casación No. 0387-2009 (Dra. Paulina Aguirre Suárez) resuelta por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (Dres. Paulina Aguirre Suárez, Wilson Merino Sánchez y María del Carmen Espinoza Valdivieso) de fecha 15 de mayo de 2012.

Contestación a la demanda

Comparecencia de la doctora Paulina Aguirre Suárez, jueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

De fojas 22 a 23 del expediente constitucional comparece la doctora Paulina Aguirre Suárez, en calidad de jueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, y presenta informe de descargo, y luego de precisar los argumentos y fundamentos sobre los que se sustenta la decisión judicial impugnada señala: "(…) que en la sentencia, materia del recurso extraordinario de protección, dictada por el Tribunal de la Sala de lo Laboral, cuya ponencia corresponde a la suscrita Jueza, no se ha vulnerado ningún derecho constitucional y menos los que alega el recurrente."

Comparecencia de la Procuraduría General del Estado

A fojas 25 del expediente constitucional consta la comparecencia del abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señala la casilla constitucional N.° 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 planteadas en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, 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, todas las personas, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de 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 de la República, en el artículo 1, crea al Ecuador como un Estado constitucional de derechos 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 constitucionales, tarea encargada a los jueces, pero, en el presente caso, el accionante acusa a los jueces del Tribunal de Casación de ser los causantes de vulneraciones de sus derechos constitucionales; 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. La sentencia expedida el 15 de mayo de 2012 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, y que ordenó el pago de valores a la actora del proceso de instancia ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, como afirma el accionante en su demanda?

2. La sentencia expedida con fecha 15 de mayo de 2012 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo y que ordenó el pago de valores a la actora del proceso de instancia, ¿vulneró los derechos a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, establecidos en los artículos 82 y 75 de la Constitución de la República, como afirma el accionante en su demanda?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia expedida el 15 de mayo de 2012 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, y que ordenó el pago de valores a la actora del proceso de instancia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, como afirma el accionante en su demanda?

El derecho constitucional al debido proceso es una institución jurídica de naturaleza constitucional que ampara y permite a las personas la protección de todos los demás derechos previstos en la Constitución de la República, a fin de que en la sustanciación de las causas y durante todas las fases procesales tengan asegurado el pleno ejercicio de su derecho a la defensa, como garantía de que sus derechos efectivamente serán cumplidos, entre ellos, el derecho a la motivación.

El legitimado activo, en su acción extraordinaria de protección, afirma que la sentencia impugnada vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, porqué, según sostiene, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del Recurso de Casación N.º 387-2009 "…presenta una escueta motivación…", así como, afirma "…no motiva por qué? no debía observarse lo establecido en el Art. 1 del Mandato Constituyente No. 2".

Sobre el derecho al debido proceso, la Constitución de la República expresamente señala:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no

> se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

En sentencia N.°062-14-SEP-CC, la Corte Constitucional, refiriéndose al derecho a la motivación, señala lo siguiente:

> (…) el derecho constitucional a la motivación exige por parte de los operadores de justicia, la elaboración de un ejercicio argumentativo en el cual mediante el conocimiento y análisis de los hechos fácticos que dan lugar a un caso concreto, se identifiquen las normas del ordenamiento jurídico que por su naturaleza son aplicables a dicho caso y así, a partir de su correlación, se vayan desprendiendo los razonamientos, que finalmente lleven al juez a expedir su decisión[1].

En similar línea de análisis, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, estableció que para que determinada resolución se encuentre debidamente motivada, ha de ser razonable, lógica y comprensible; al cumplimiento de estos parámetros deben ajustarse las resoluciones de toda autoridad pública, incluidas las jurisdiccionales, para una debida motivación, así establece la Corte:

> Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En estricto ejercicio jurisdiccional de verificación del cumplimiento de los parámetros jurisprudenciales en la decisión judicial impugnada, esto es, en la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia el 15 de mayo de 2012 a las 14:40, y las imputaciones del accionante, esta Corte encuentra que la decisión judicial, contrariamente a las acusaciones del legitimado activo, es razonable, porque en ella, los juzgadores parten su argumentación de principios y normas constitucionales como exige la jurisprudencia constitucional; así, del examen del contenido del fallo que obra a fojas 16 a la 19 del proceso de casación, los operadores de justicia, luego de consignar los antecedentes en el considerando primero, en el considerando segundo invocan el artículo 184 numeral 1 de la Constitución, y en virtud del precepto constitucional y los establecidos en normas infraconstitucionales (Código Orgánico de la Función Judicial y del Código del Trabajo) aseguran la competencia para asumir el conocimiento y resolución del recurso de casación.

En la consideración tercera citan los principios que fija la Constitución de la República y sobre los cuales se cimienta la administración de justicia ordinaria, es decir, los contenidos en el artículo 168 y particularmente en el numeral 6. En el considerando cuarto aparecen plasmados los artículos 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución, y artículos 35 numerales 3, 4, 12 y 14 de la Constitución vigente a la fecha del recurso (Constitución Política del Ecuador 1998), mismos que tienen relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y a los derechos laborales objeto de la causa judicial, respectivamente, normas constitucionales que guardan conformidad con la causa, pues el recurso de casación interpuesto y del que deviene la acción extraordinaria de protección, deriva del juicio laboral seguido por María Imbaquingo en contra de la Empresa Cemento Chimborazo C. A., y en los numerales 2.2 y 2.3 de la ya citada sentencia que obra a fojas 17 vta. a la 18 vta., aparecen la *ratio decidendi* y la resolutiva del fallo. En mérito de lo expuesto, esta Corte considera que la sentencia impugnada cumple con el parámetro de razonabilidad, en los términos señalados en el presente fallo.

Partiendo de la consideración de que la "…decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión…", la Corte encuentra que la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral del Tribunal de Casación está estructurada sistemáticamente, a través de premisas expuestas en los considerandos, tales como los argumentos y fundamentos sobre los que se eleva el recurso de casación planteado en el considerando tercero (artículo 3 de la Ley de Casación causales 1ra. y 3ra.), y mantienen pertinencia con la argumentación, la conclusión y la decisión, pues sostienen, los jueces casacionales que el *ad quem* "…no aplicó el Art. 35 numeral 14 de la Constitución de la República, vigente a la fecha en que termina la relación laboral y por lo mismo no realizó los cálculos matemáticos en base a la remuneración percibida por la trabajadora; lo que ha ocasionado que se violen sus derechos constitucionales consagrados en los numerales 3, 4 y 12 del Art. 35 de la Constitución y las Cláusulas Quinta y Octava del Contrato Colectivo, invocadas por el recurrente", por lo que, como queda señalado con la propia argumentación de la Sala de Casación, las premisas formadas a partir de los argumentos y fundamentos del recurso expuesto, y analizados en el fallo, mantienen coherencia con la *ratio decidendi* y la decisión judicial que resuelve casar parcialmente la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Chimborazo.

Finalmente y en cuanto al argumento del accionante, que la sentencia es inmotivada porque la *Sala* "…no motiva el porqué? (sic) no debía observarse lo establecido en el Art. 1 del Mandato Constituyente No. 2", revisado el contenido del fallo ordinario, esta Corte observa que la Sala de Casación expresamente analiza y da respuesta a la cuestión planteada; así, de la misma manera que el caso anterior, en términos de la propia Sala de Casación, explica que: "… observándose que el Art. 1 del Mandato Constituyente No. 2, establece la remuneración mensual unificada máxima que deben percibir los servidores y trabajadores del sector público y en el inciso segundo señala que no se consideran como parte de esa remuneración unificada máxima los rubros que detalla; de modo que, esta disposición no es aplicable al caso". Por lo que esta Corte observa que en el fallo impugnado, el órgano de casación emite criterio y se pronuncia de lo relevante de la norma aplicable al caso concreto. En mérito de lo expuesto, la Corte concluye que la sentencia impugnada cumple con el parámetro de lógica, determinado en la jurisprudencia constitucional.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-14-SEP-CC, caso N.° 1616-11-EP.

Respecto a que "[U]na 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", y si bien el legitimado activo acusa a la sentencia de adolecer de una escueta motivación y falta de explicación de la Sala de Casación del por qué no aplicó el artículo 1 del Mandato Constituyente N.º 2 en el fallo materia de la presente acción extraordinaria de protección, el sentido semántico de la palabra escueto, definido como lo "Descubierto, libre, despejado, desembarazado"[2], explica que la motivación de una sentencia no necesariamente implica una argumentación jurídica *in extenso,* pero sí una argumentación jurídica objetiva, clara, sintética, sin ambages o argumentos inoficiosos, sino comprensible para los justiciables y la sociedad, parámetros a los cuales se ajusta la sentencia impugnada.

De esta manera, la motivación jurídica de la decisión judicial como derecho de protección de los justiciables, y exigencia del órgano jurisdiccional, expresa con claridad a las partes que la decisión que adoptan es razonable, lógica y comprensible, es decir, los motivos que les llevó a tomar la decisión, en congruencia con los fundamentos, las conclusiones y la decisión, por lo que esta Corte considera que la sentencia expedida con fecha 15 de mayo de 2012 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, como afirma el accionante en su demanda.

2. La sentencia expedida el 15 de mayo de 2012 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, y que ordenó el pago de valores a la actora del proceso de instancia, ¿vulneró los derechos a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, establecidos en los artículos 82 y 75 de la Constitución de la República, como afirma el accionante en su demanda?

Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República[3] señala lo siguiente:

> Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la Carta Fundamental del Estado prescribe[4]:

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

El accionante, en la calidad que comparece, señala que en la decisión judicial que impugna se vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, cuyas normas constitucionales se transcriben *ut supra*, porque:

> [e]n la sentencia que se ataca, una mínima interpretación de los fundamentos jurídicos empleados para emitir una resolución, sobre la cual vale indicar que es completamente contradictoria, pues el valor entregado por Cemento Chimborazo C.A. a María Imbaquingo, ascendió USD 19.199,08 como estuvo reconocido desde la demanda de María Imbaquingo, informes periciales y las mismas sentencias de primera y segunda instancias, y no como errada y efímeramente establece la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que indica que fue de "USD 16.709, 51" sin que exista en ninguna parte del proceso dato semejante; por tanto, no cabe duda que los argumentos de los magistrados en mención carecen de sindéresis y obstaculizan al principio constitucional de seguridad jurídica, afectando los intereses de Cemento Chimborazo, que por ende son los intereses del Pueblo Ecuatoriano.

La Corte Constitucional[5] estableció que los derechos constitucionales, como la seguridad jurídica, se encuentran plenamente vinculados por el derecho a la tutela judicial efectiva "que permite la viabilidad de todos los demás derechos constitucionales, así como de aquellos derivados de fuentes inferiores, siempre que sea requerida la intervención del Estado para su protección".

Los argumentos del accionante sobre la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica a partir del presunto error de precisión de valores cometido por los jueces de casación en la sentencia impugnada, no es de aquellas que por su trascendencia y magnitud impliquen vulneraciones a derechos y garantías constitucionales que sean determinantes en la causa y su decisión; en el caso *sub júdice* si bien no es competencia de la Corte Constitucional realizar una evaluación de lo resuelto por los jueces ordinarios, es importante acudir al propio ordenamiento jurídico para determinar que si bien las cifras constantes en el fallo de casación e imputadas como erróneas por el accionante, pueden las mismas, en estricta aplicación del ordenamiento jurídico ser solventadas por los jueces ordinarios, pues si se revisa el propio Código de Procedimiento Civil, este cuerpo procesal es claro al señalar:

> Art. 295.- La sentencia ejecutoriada no puede alterarse en ninguna de sus partes, ni por ninguna causa; pero se puede corregir el error de cálculo[6].

[2] DICCIONARIO de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición 2001. Página 965.

[3] Constitución de la República. Artículo 75

[4] Ibídem. Artículo 82

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-13-SEP-CC, caso N.º 0470-12-EP.

[6] Código de Procedimiento Civil. Art. 295.

Como se infiere de la norma legal transcrita *ut supra,* la imputación de la que parte el legitimado activo para alegar vulneración de su derecho a la seguridad jurídica no es de aquellas que por su trascendencia afecte la validez procesal, cause indefensión o torne nula la decisión, mucho más si la misma legislación establece el remedio procesal aplicable por los propios jueces, aun en casos de sentencias ejecutoriadas para corregir ese tipo de errores.

Por otra parte, el accionante, a excepción del artículo 1 del Mandato Constituyente N.º 2 invocado al alegar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y que fue resuelto en el primer problema jurídico planteado en este fallo, no precisa la norma jurídica previa, pública inaplicada por los jueces en casación, y que haya provocado la vulneración de su derecho constitucional.

En un amplio ejercicio jurisdiccional practicado por esta Corte a fin de comprobar las vulneraciones alegadas, y de la revisión física de la sentencia que obra a fojas 16 a la 19, y de la demanda de acción extraordinaria de protección que obra a fojas 25 a la 29 vta. del expediente de casación, no se encuentra vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante hace esta acusación en el libelo de su acción extraordinaria de protección: "a) Se ha irrespetado el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución Política del Estado que establece la motivación jurídica de las resoluciones de los poderes públicos, **que a su vez constituye violación del artículo 75 que establece el acceso a la tutela efectiva, tal como posteriormente lo demostraré**". (Énfasis fuera del texto).

De una revisión de la demanda que contiene 8 numerales no se observa ninguna argumentación, a excepción del citado *ut supra* acerca de la presunta vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, esta Corte observa que en la causa, el legitimado activo ha tenido acceso a los órganos judiciales, así consta en el primero, segundo y tercer cuerpo del juicio N.º 099-2008 sustanciado en el Juzgado del Trabajo de Chimborazo que la entidad accionante fue citada con la demanda, y a fojas 19 del primer cuerpo consta que señala domicilio judicial para recibir notificaciones; participa activamente en la causa, interpone recurso de apelación (fojas 243) de la sentencia dictada por el juez *a quo* el 16 de septiembre de 2008 (fojas 240 a 242). De fojas 6 a la 7 del cuerpo de apelación contesta el pedido de aclaración de la actora del juicio laboral; de fojas 6 a la 7 del expediente procesal de casación contesta el recurso de casación; y finalmente de fojas 25 a la 29 del propio expediente de casación, presenta acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte concluye que el accionante tuvo acceso a los órganos judiciales en sus distintos niveles, y aún a la Corte Constitucional, por lo que no encuentra vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Pues como se explica en el análisis procesal precedente, el derecho al acceso a los órganos judiciales fue garantizado al accionante para acudir ante los órganos jurisdiccionales a exigir y hacer valer sus derechos constitucionales, con el fin de obtener una decisión fundada en derecho, como efectivamente, esta Corte, ha verificado en el primer problema jurídico que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada.

En mérito de lo expuesto, la Corte concluye que la sentencia expedida con fecha 15 de mayo de 2012 a las 14:40, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, y dispuso que "(…) en los términos del numeral 2) del Considerando Cuarto; y ordena que la Empresa de Cementos Chimborazo C.A., en la persona de su representante legal, pague a la actora además de la cantidad que reconoce la sentencia de primera instancia confirmada por la del Tribunal de alzada, la cantidad de SEIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO DOLARES CON CUATRO CENTAVOS (USD 6, 785. 04), sin intereses por ser de aquellos rubros a los que se refiere el Art. 614 del Código del Trabajo", no vulneró los derechos a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva establecidos en los artículos 82 y 75 de la Constitución de la República, como afirma el accionante.

En el marco jurisdiccional al cual se contrae la presente acción, es importante precisar que el accionar jurisdiccional de la Corte se delimita a la verificación de vulneraciones constitucionales, y en caso de encontrarlas, declararlas y disponer su reparación integral, y no a temas de evaluación de lo resuelto por los jueces de los órganos judiciales competentes para ello.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa y Wendy Molina Andrade, en sesión del 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1126-12-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 084-15-SEP-CC

CASO N.º 1542-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Santiago Andrade Mayorga, en calidad de procurador judicial de la ministra de Inclusión Económica y Social y delegado del procurador general del Estado, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 22 de junio de 2012, dentro del juicio N.º 51-2010-AB.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 2 de octubre de 2012 certificó que 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 lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante auto del 20 de marzo de 2013 a las 15h30, la Sala de Admisión, al considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos de procedibilidad determinados en el artículo 437 de la Constitución de la República y en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admite a trámite la presente acción.

De conformidad al sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo el 07 de mayo de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 212-CCE-SG-SUS-2013 de 8 de mayo de 2013, remite la causa N.º 1542-12-EP al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, como sustanciador de la presente causa, quien a su vez con providencia del 4 de diciembre de 2014 a las 14h00, avocó conocimiento de la misma.

De la demanda y sus argumentos

El accionante manifiesta que en el caso, una de las causales en las que el Ministerio de Inclusión Económica y Social fundamentó el recurso de casación interpuesto, fue la tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, que establece: "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 o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto".

La causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación por la cual se acepta a trámite el recurso, contempla tres modos de infracción de la ley: el primero aplicación indebida, el segundo falta de aplicación y el tercero errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la prueba, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes en su parte dispositiva.

En el presente caso el accionante establece que:

> la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia desechó el recurso de casación presentado exponiendo que la sentencia recurrida hay falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, esto es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, no aplicó los artículos 114, 115 y 274 del Código de Procedimiento Civil. La segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo en la sentencia que está siendo cesada únicamente nombra al informe de Contraloría General del Estado dos veces, la primera en los antecedentes, en el cual dice "Que en el examen especial practicado por la Contraloría General del Estado se establece que presentaron proforma para la misma finalidad a más de la actora, las empresas DIPASA, GIVATEL S.A. y de cuyas conclusiones y recomendaciones no aparece que se haya puesto en tela de duda la legalidad del contrato. Y por segunda vez aparece en la última parte del considerando sexto, cuando dice: recomendó entre otras cosas, que se "Dispondrán el cumplimiento de la cláusula novena del contrato, en la que determina que cualquier discrepancia será resuelta con intervención de un representante designado por el Ministerio y otro por el contratista". Ninguna de estas invocaciones hacen referencia al sobreprecio del 236% del que habla el examen especial de la Contraloría General del Estado, prueba fundamental en la causa y sin la cual la Segunda Sala del Tribunal No. 1 de lo Contencioso Administrativo, no debió dictar sentencia, ya que se puede causar un grave perjuicio a esta Cartera de Estado"., aparentemente confunde

> la falta de aplicación de normas de derecho con la aplicación indebida (cuando se refiere a la correcta aplicación de la Ley); simplemente la Sala desecha el recurso interpuesto sin la correspondiente motivación que amerita ser aplicada como establece el literal i) del artículo 76 de la Constitución y el Art. 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (sic).

Señala también que el recurso de casación interpuesto fue muy preciso al manifestar que el vicio o modo de infracción producida en la sentencia objeto del recurso, radica exclusivamente en la falta evidente de aplicación de normas de derecho sustanciales a los hechos invocados por el Ministerio, pues el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no aplicó los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República, 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 114, 115 y 274 del Código de Procedimiento Civil.

Concluye observando que:

> la sentencia que es objeto de la presente acción extraordinaria de protección, carece de motivación, pues en ella no se hace un análisis solo los fundamentos de hecho y no de derecho expuestos ya que en la misma se desecha el recurso de casación, cuando esta Cartera de Estado, fue precisa al manifestar que el vicio o modo de infracción producida en la sentencia objeto del recurso, radicaba exclusivamente en la falta evidente de aplicación de normas de derecho sustanciales a los hechos invocados por el Ministerio. (sic).

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita:

> se declare en sentencia que se ha violado el derecho al debido proceso como consecuencia de la falta de motivación de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que debió ser congruente, coherente y no contradictoria e inequívoca, debió sujetarse al proceso lógico de equidad y justicia y declarar improcedente el pago de doscientos ochenta y dos mil novecientos doce dólares (282.912,00); y en virtud de tal declaratoria se deje sin efecto la sentencia de 22 de junio de 2012, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Juicio No. 51-2010-AB.

Sentencia impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 22 de junio de 2012, dentro del juicio N.º 51-2010-AB.

> CUARTO: La Sala deberá resolver si el argumento presentado por los recurrentes respecto a que la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo no valoró el informe del examen especial de la Contraloría General del Estado realizado al contrato suscrito entre el Ministerio de Bienestar Social y (actualmente Ministerio de Inclusión Económica y Social) y la Compañía Unión Comercial El Tiempo, UCOT Cia. Ltda., de tal forma que esta falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, condujeron a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto. 4.1. Por la naturaleza extraordinaria de la casación y por su formalismo, es necesario verificar los fundamentos que establecen los recurrentes al plantear la causal o causales en los que apoyan su recurso. Este análisis adquiere mayor relevancia al tratarse de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación que obliga al Tribunal de Casación a examinar en primer término, si existió una aplicación indebida, una falta de aplicación o una errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, en segundo lugar, que en razón de esta aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación se haya producido una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto que se recurre. En el caso sub examine, los recurrentes afirman que al no haber valorado adecuadamente el informe de examen especial emitido por la Contraloría General del Estado, respecto al contrato que provocó la controversia, la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo no aplicó los artículos 114, 115 y 274 del Código de Procedimiento Civil, reglas que tienen que ver con la carga de la prueba, con la apreciación y valoración de ésta por parte del juzgador y con la motivación de sentencias o autos. Los recurrentes señalan que, esta falta de aplicación produjo la inobservancia de las normas, tanto constitucionales como legales, sobre competencia y funciones de la Contraloría General del Estado para realizar control sobre las instituciones del sector público y sobre la utilización de recursos estatales. Sin embargo no aplican los argumentos de los recurrentes, como, respecto a lo controvertido, esta falta de aplicación de normas procesales fue determinante en la equivocada aplicación o falta de aplicación de normas de derecho en la sentencia, toda vez que el litigio no versaba sobre la actuación de la Contraloría General del Estado ni sobre las facultades y atribuciones que tiene como órgano de control sobre las instituciones y recursos públicos, como aparece de la fundamentación del recurso. No se discutió en la causa examinada si la Contraloría podía o no actuar con sus atribuciones de control. Al no haber indicado de modo expreso la norma de derecho afectada, incumple con la exigencia de la causal esgrimida. 4.2. Además, la apreciación de la prueba esta, de modo exclusivo, en manos del juzgador de instancia, quien en base a su mérito, resolverá sobre los puntos controvertidos, quedando por fuera de las atribuciones del tribunal de casación referirse a aquella. La apreciación de la prueba por tanto, está estrechamente relacionada a los puntos que se controvierten en el litigio puesto en conocimiento de los jueces. Las pruebas actuadas que hagan mérito en el proceso serán aquellas que prueben o desvirtúen lo que cada parte procesal haya señalado en sus argumentaciones, siempre relativas a los puntos en los que se trabó la respectiva Litis. 4.3. En la especie en ningún punto de la contestación de la demanda resumida en la sentencia materia de este recurso se puede evidenciar que los ahora recurrentes, demandados en el proceso incoado por la compañía actora para el pago de los valores adeudados como consecuencia de las obligaciones contractuales asumidas, se puede establecer que estuvo en tela de juicio la validez y legalidad del contrato que originó la controversia judicial. Las excepciones planteadas por la entidad demandada versan sobre la negativa pura y simple de los fundamentos de la actora, falta de derecho de este para demandar, la existencia de nulidades por el fondo y por la forma, prescripción de la acción falta de legitima personería activa y falta de identificación del

recurso interpuesto; excepciones que fueron desvirtuadas por el juzgador de manera clara y determinante. De esto se puede colegir, que la prueba que ahora se alega como no valorada adecuadamente, no otorga mérito alguno para lo que el Ministerio de Inclusión Económica y Social pretendía en su contestación a la demanda. Es lógico concluir, entonces, que esa prueba no podía ni debía ser apreciada menos aún valorada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones este Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desecha el recurso interpuesto.

Contestación a la demanda

Jueces y conjuez de la Corte Nacional de Justicia

Los doctores Maritza Tatiana Pérez Valencia, Álvaro Ojeda Hidalgo y Juan Montero Chávez, en calidad de jueces nacionales y conjuez nacional, mediante oficio N.º 1693-2014-SCACN de 8 de diciembre de 2014, dan cumplimiento a lo solicitado en providencia del 4 de diciembre de 2014 a las 14h00, manifestando 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 conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en la misma, por lo que solicitamos se considere como suficiente informe".

Terceros con interés

Los terceros con interés, Procuraduría General del Estado y Pablo Gonzalo Morillo Enríquez, en calidad de gerente general de la Compañía Unión Comercial el Tiempo UCOT CÍA. LTDA., pese a ser debidamente notificados no presentan el informe requerido en providencia del 4 de diciembre de 2014.

Audiencia pública

En cumplimiento a lo dispuesto en providencia del 4 de diciembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia pública dentro del presente caso, en el día y fecha señalada, esto es, el 11 de diciembre de 2014, sin que comparezca la legitimada activa, Dra. Andrea Vaca Peralta, coordinadora general de asesoría jurídica y delegada de la ministra de Inclusión Económica y Social, ni su representante ni los legitimados pasivos, jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Se contó con la intervención del tercero con interés, Pablo Gonzalo Morillo Enríquez, en calidad de representante legal y gerente general de la Empresa Unión Comercial El Tiempo UCOT CÍA. LTDA, quien manifestó que:

El recurso extraordinario de protección no cumple los requisitos exigidos en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La indebida acción extraordinaria de protección presentada por el coordinador general jurídico del MIES, como procurador judicial de la ministra del MIES y como delegado del procurador general del Estado, la forma cómo ha presentado no ha impugnado en ningún momento el auto resolutorio que atiende la petición de ampliación y aclaración, como tampoco ha impugnado expresamente la sentencia del 22 de junio de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Establece que el accionante no ha argumentado de manera clara sobre el derecho violado como tampoco ha demostrado la relación inmediata por la acción u omisión de la autoridad judicial. La simple enumeración de derechos constitucionales no determina la existencia de la violación de derechos; se limita el accionante a reproducir la opinión de varios tratadistas en cuanto al debido proceso, a reproducir normas de carácter legal, pero no señala de qué manera incide en la violación de los derechos constitucionales.

El único argumento que presenta el accionante y que no entra en la esfera de derechos constitucionales, es que no se ha tomado en cuenta el examen especial realizado por la Contraloría General del Estado en lo atinente al supuesto sobreprecio aludido que ni el MIES ni la Contraloría General del Estado han probado legal y judicialmente ni en sede administrativa, ni contenciosa administrativa, menos aún en el recurso de casación.

Señala además que las partes estaban en su obligación de demostrar sus afirmaciones ante el juez *a quo*, y ahora pretenden que se vuelva a revisar la carga de la prueba, lo cual en esta acción constitucional es inadmisible y no corresponde. El accionante además no ha demostrado la relevancia constitucional del problema jurídico, lo que ha evidenciado que no quiere cumplir con el pago de los valores contenidos en el contrato de adquisición de bienes entre el señor Pablo Gonzalo Morillo y el MIES, contrato que jamás ha sido impugnado por los demandantes en ninguna instancia o nivel judicial; tampoco han impugnado en ninguna instancia el acta de entrega recepción de la totalidad de los bienes contemplados con el MIES, aun antes de la fecha establecida en el contrato.

Por otra parte, refiere que la Corte Constitucional no tiene competencia para la valoración de pruebas actuadas en debida forma, además que el accionante solo se ha sustentado en consideraciones de lo injusto y equivocado de la sentencia, en la falta de aplicación o errónea interpretación de la ley, pues así se refiere en el libelo de demanda de la acción extraordinaria de protección, resaltando la indebida apreciación de la prueba por los jueces de instancia, lo cual no justifica violación constitucional al debido proceso ni falta de motivación.

Finalmente, señala que la acción extraordinaria de protección ha quedado enervada sin sustento jurídico, sin el valor legal correspondiente por el pago efectuado por el MIES a la empresa UCOT CÍA.LTDA., pago efectuado sin condición de ninguna naturaleza, esto es, a los 5 años y luego de haberse ordenado en sentencia, además, que el MIES reconocerá los intereses legales generados por mora,

inclusive el Tribunal Distrital de lo Contencioso N.º1, luego de haberse verificado la cancelación de los valores por parte del MIES, ha ordenado el archivo de la causa.

II. COMPETENCIA Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en atención a lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el presente caso, la Corte Constitucional conocerá y resolverá sobre la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 22 de junio de 2012, dentro del juicio N.º 51-2010-AB.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente, conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose como aquel mecanismo constitucional de amparo en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de estos se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión.

La acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional, que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que, en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados.

Por medio de esta garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión de naturaleza constitucional controvertida y, de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

Determinación del problema jurídico

Expuestos los antecedentes de hecho, corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración del derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, conforme expuso el accionante, por la sentencia dictada por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 22 de junio de 2012, dentro del juicio N.º 51-2010-AB.

Por ello, el problema jurídico a resolver se plantea de la siguiente forma:

La sentencia dictada por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 22 de junio de 2012, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación?

Resolución del problema jurídico

La sentencia dictada por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 22 de junio de 2012, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación?

Previo a resolver el problema planteado, es necesario hacer referencia, en primer lugar, en términos generales, al contenido constitucional del derecho a la tutela efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la garantía relacionada con la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, por estar directamente relacionados, para acto seguido emitir un pronunciamiento respecto a la existencia o no de violación de los derechos constitucionales mencionados, con la expedición de la sentencia del Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 22 de junio de 2012, dentro del juicio N.º 51-2010-AB.

Análisis constitucional

Dentro de los derechos denominados por la Constitución de la República como de "Protección", se encuentran el de tutela judicial efectiva, el debido proceso, el debido proceso penal y el derecho a la seguridad jurídica, todos los cuales configuran el ámbito de amparo al que se sujetarán todos los organismos estatales para garantizar una correcta aplicación y desarrollo de los procedimientos judiciales y administrativos preestablecidos para cada caso.

El derecho a la tutela judicial efectiva es aquel por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas. Al respecto, el artículo 75 de la Constitución dice: "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".

Este principio se establece en la Constitución como un derecho de protección para brindar a toda persona la garantía del cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad; diremos entonces que el derecho a la tutela judicial efectiva es la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso que, observando los mencionados principios de inmediación y celeridad, permita obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley.

Esto conduce a que, independientemente, aunque también como parte de los derechos de protección, el debido proceso se establezca como el cumplimiento de todas las

garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales y que se encuentran desarrolladas en el artículo 76 de la Constitución de la República.

Por otro lado, en su configuración normativa, el derecho al debido proceso establece de los numerales 1 al 7 del artículo 76 *ibídem*, las garantías básicas que le otorgan eficacia, como son: la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; la presunción de inocencia; el derecho a no ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción; la manera lícita de obtención de las pruebas; el *in dubio pro reo*; la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa.

Dentro del marco del derecho al debido proceso, como una de las garantías del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a la motivación en las resoluciones, mismo que tiene su fundamento constitucional en el literal **l**, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, conforme al cual es imperativo que "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos…".

Completando el marco de los derechos constitucionales de protección se encuentra el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se configura como un valor jurídico implícito y explícito en nuestro ordenamiento constitucional y legal vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos del conocimiento previo de las conductas que son permitidas y dentro de cuyo marco las personas pueden actuar.

Con respecto a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha determinado:

> "Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.
>
> El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional[1].

Corresponde a continuación analizar si efectivamente, en el caso *sub júdice* la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales caracterizados en líneas anteriores.

Estudio del caso concreto

El estudio pertinente al caso en cuestión se lo realizará partiendo del análisis de la garantía básica de la motivación en las resoluciones como parte del derecho al debido proceso, medio por el cual se garantizará la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, para finalmente determinar si existió o no vulneración de este derecho invocado por el accionante.

Sobre la casación

En virtud de las características del caso *in examine*, resulta pertinente hacer referencia al recurso de casación, señalando que este es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contenga una interpretación incorrecta o indebida aplicación de la ley o que haya 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; es un recurso esencialmente formal y extraordinario, como se ha dicho, el cual para su procedencia debe ajustarse a ciertas causales legales indispensables para su validez.

Reiterando, el recurso de casación "… Es el recurso extraordinario que la ley concede a la parte agraviada con ciertas resoluciones judiciales para obtener la invalidación de éstas, cuando han sido dictadas con omisión de formalidades legales o, cuando han incidido en un procedimiento vicioso"[2].

Sin embargo, dado su carácter eminentemente técnico y dispositivo, se exige que para que el Tribunal de Casación pueda entrar a conocer el fondo de las cuestiones planteadas, debe analizar si el recurso cumple una serie de requisitos de procedibilidad exigidos por la Ley de Casación para la calificación y admisión; es así que el artículo 2 de la Ley de Casación establece que el recurso de casación procede contra: a) las sentencias y los autos que pongan fin a los procesos de conocimiento; y, b) contra las providencias de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado.

Por otra parte, el artículo 3 *ibídem* establece las causales en que debe fundamentarse dicho recurso: a) aplicación indebida de la ley; b) falta de aplicación; y, c) errónea interpretación, en los siguientes casos:

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias N. º 088-13-SEP-CC y 007-10-SEP-CC.

[2] Rubianes, Jaime Flor. Teoría General de los Recursos Procesales. Librería Jurídica Cevallos. Pág. 75.

> A. Se refiere al derecho sustantivo, jurisprudencia obligatoria y a las normas procesales que vician el proceso de nulidad, en los siguientes casos: a) siempre que existan vicios insalvables; b) Si se ha provocado indefensión a las partes; c) si las causas de nulidad han influido en la decisión de la causa; y, d) siempre y cuando no se hubieren convalidado los vicios. Si se refiere a preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que haya conducido a una equivocada aplicación o no aplicación de las normas de derecho. B. En el caso de que se haya resuelto lo que no fue materia del litigio u omitido de resolver puntos que fueran materia de la litis. C. En el caso de que la sentencia no contuviere los requisitos exigidos en la ley o su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles[3].

Establecidas las consideraciones previas, referentes a las características fundamentales del recurso de casación, procede continuar el análisis constitucional a partir, como se ha dicho, del análisis de la motivación en la sentencia impugnada.

Análisis de la motivación

Para efectos de desarrollar jurisprudencialmente el derecho a la motivación, la Corte Constitucional ha determinado en sentencia N.º 025-09-SEP-CC, casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP que:

> (…) Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión[4].

De manera complementaria, con respecto al mismo asunto, mediante sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11--EP, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[5].

Configurados los elementos de la motivación, cabe señalar que la razonabilidad parte del fundamento argumentativo de los principios y normas constitucionales, como medios de optimización respecto del caso a resolverse, ya que su desarrollo permite alcanzar una verdadera tutela en relación a su aplicación como parte integradora de la decisión final a adoptarse[6].

Se determina también que la razonabilidad no solamente responde a la inclusión o enunciamiento del articulado de la Constitución en el texto de la sentencia, sino más bien al enfoque que debe darse a los presupuestos de hecho y de derecho, respecto de los principios constitucionales inmersos, en desarrollo de la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica.

En esta línea de ideas se constata que el accionante, al momento de plantear su recurso de casación, lo fundamentó en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, que establece "aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos 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", porque en su criterio, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo no aplicó los artículos 114, 115 y 274 del Código de Procedimiento Civil.

Dicha cuestión también es reclamada a través de la acción extraordinaria de protección, considerando que la no aplicación de las normas de derecho antes mencionadas afectó al debido proceso y en tal sentido se vulneró principalmente la garantía básica de la motivación en la sentencia.

Ahora bien, en relación a lo mencionado, en correspondencia de la garantía constitucional de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la razonabilidad debe enfocarse en resolver el recurso de casación, bajo los presupuestos del debido proceso en cuanto a establecer la existencia o no de falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos respecto 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.

En tal sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia parte acertadamente respecto del análisis del argumento planteado por el accionante, acerca de la no valoración del informe especial de la Contraloría General del Estado realizado al contrato suscrito entre el Ministerio de Bienestar Social (actualmente de Inclusión Económica y Social) y la compañía UCOT Cía. Ltda., situación que justifica el respeto a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica, ya que de esta manera busca resaltar que la justificación de su análisis –causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación– se funda en principios constitucionales y a partir de ellos argumenta la existencia o no de inaplicación o errónea interpretación de las normas legales respecto a la valoración de la prueba.

---

[3] Ibídem. 79-80

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 025 -09-SEP-CC.

5 Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 229-14-SEP-CC

Así, se observa que en la sentencia impugnada se inicia el análisis utilizando como justificación primaria la procedencia de lo solicitado, en referencia a la norma que le corresponde ser aplicada en el caso concreto, en relación también a la causal invocada, respetando la garantía constitucional de cumplimiento de las normas y derechos que le corresponden a las partes.

Por lo dicho, la sentencia cuestionada cumple con el parámetro de la razonabilidad –como ya se ha mencionado– en la justificación del contenido del recurso de casación frente a los principios constitucionales, como regla básica de protección de los derechos y punto de partida para realizar una tutela judicial efectiva, enfocada siempre en el respeto de las garantías básicas del debido proceso, aplicando el derecho y las normas que le corresponden a las partes y garantizando también la seguridad jurídica.

Continuando con el análisis de la motivación, debe tenerse en cuenta que al partir de los principios constitucionales de la tutela judicial efectiva, del debido proceso y de igualdad, para el estudio del problema planteado debió garantizarse también la debida aplicación de la normativa pertinente respecto de la resolución del recurso de casación planteado en relación a la valoración de la prueba, para justificar el requisito de la lógica a utilizarse en el análisis y necesario para observar el respeto a la motivación.

Por ello, en la misma línea de verificación de los requisitos de motivación, la estructura lógica de la sentencia impugnada justifica el análisis de fondo en la resolución del recurso de casación, al manifestar que:

> (…) 4.3. En la especie en ningún punto de la contestación de la demanda resumida en la sentencia materia de este recurso se puede evidenciar que los ahora recurrentes, demandados en el proceso incoado por la compañía actora para el pago de los valores adeudados como consecuencia de las obligaciones contractuales asumidas, se puede establecer que estuvo en tela de juicio la validez y legalidad del contrato que originó la controversia judicial. Las excepciones planteadas por la entidad demandada versan sobre la negativa pura y simple de los fundamentos de la actora, falta de derecho de este para demandar, la existencia de nulidades por el fondo y por la forma, prescripción de la acción falta de legitima personería activa y falta de identificación del recurso interpuesto; excepciones que fueron desvirtuadas por el juzgador de manera clara y determinante. De esto se puede colegir, que la prueba que ahora se alega como no valorada adecuadamente, no otorga mérito alguno para lo que el Ministerio de Inclusión Económica y Social pretendía en su contestación a la demanda. Es lógico concluir, entonces, que esa prueba no podía ni debía ser apreciada menos aún valorada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2.

En la sentencia se observa que si bien el principal argumento de quien planteó el recurso de casación –MIES– fue la no consideración de la prueba –específicamente el examen especial de Contraloría General del Estado– relación efectuada entre la causal tercera del artículo 3 de la Ley de casación, con la inaplicación de los artículos 114, 115 y 274 del Código de Procedimiento Civil los jueces también tomaron en consideración que el proceso contractual fue realizado por funcionarios propios del Ministerio, dado el estado de emergencia decretado al momento de la contratación, llegando incluso también a constatar la firma de un acta de entrega recepción final de los bienes contratados.

Además, en atención a la lógica como elemento de la motivación, se advierte que la sentencia impugnada también constató que en la prueba, que a criterio del MIES no fue considerada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º1 de lo Contencioso Administrativo –examen especial realizado por la Contraloría General del Estado– en ningún momento, durante el proceso, existieron impugnaciones respecto de la legalidad del contrato celebrado –existiendo incluso, como se ha mencionado antes, un acta de entrega recepción– por lo que concluyó que en ninguna medida existió aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.

En tal sentido, en atención a la coherencia del análisis efectuado, la referencia de las normas aducidas como inaplicadas no justifica la procedencia del recurso de casación, pues como bien lo estableció la Corte Nacional de Justicia en la sentencia *in examine,* no ha conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de aquellas, por lo que la estructura lógica también está solventada.

Otro aspecto que evidencia la existencia del elemento de la lógica en la sentencia es que el texto de la misma realiza una coherente y debida aplicación del precedente establecido por la Corte Constitucional en sentencia N.º 001-13-SEP-CC que estableció: "los jueces de casación solo podían valorar la contravención a la ley, indebida aplicación, errónea interpretación de la misma para la valoración de la prueba, más no para valorar la prueba en sí".

De este modo, al referirse con una sustentación justificada en el plano constitucional jurídico legal correcto, mediante una adecuada utilización del lenguaje, que explica argumentada y coherentemente el porqué de su decisión, la sentencia cumple también con el requisito de la comprensibilidad, garantizando eficazmente la obligación constitucional correlativa al derecho a la motivación.

En conclusión, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al emitir la sentencia del 22 de junio de 2012 a las 11h30, no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación, ni a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana 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, María del Carmen Maldonado Sánchez y Wendy Molina Andrade, en sesión de 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1542-12-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 jeves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 25 de marzo de 2015

SENTENCIA N.º 085-15-SEP-CC

CASO N.° 0009-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 02 de octubre de 2012, el coronel de policía de E.M. Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, en calidad de delegado del ministro del interior, presentó acción extraordinaria de protección contra la decisión judicial de 11 de septiembre de 2012, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a la época, respecto a la acción de protección signada con el N.° 0116-2011.

El 03 de enero de 2013, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción constitucional N.° 0009-13-EP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la jueza Wendy Molina Andrade y los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto de 17 de mayo de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0009-13-EP, sin que ello implicare pronunciamiento respecto de la pretensión.

Mediante memorando N.° 249-CCE-SG-SUS-2013, de 10 de junio de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, indicó que conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 07 de junio de 2013, le correspondió conocer el caso N.° 0009-13-EP a la jueza sustanciadora, doctora Tatiana Ordeñana Sierra.

El 02 de septiembre de 2014, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.° 0009-13-EP, a los señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado en el término de 5 días, en respuesta a los fundamentos de la demanda referida.

Antecedentes fácticos

El señor policía José Ítalo Barrionuevo Yumiseba, por sus propios y personales derechos, presentó acción de protección en contra del comandante general de la Policía Nacional, general inspector Fausto Patricio Franco López, como representante legal de la Policía Nacional, mediante la cual señaló la vulneración de las garantías constitucionales consagradas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c**, relativas al derecho a la defensa, por no habérsele notificado la resolución N.° 2009-1391-CCP-PN, de 8 de diciembre del 2009, en la que se ordena se lo coloque en situación transitoria previo a la baja de las filas policiales, por encontrarse inmerso en la cuota de eliminación anual del año 2009.

Mediante providencia dictada el 26 de enero de 2011, la jueza segunda de la niñez y adolescencia del Guayas, avocó conocimiento de la causa, a la cual se le asignó el N.° 0116-2011.

El coronel de policía de E.M. Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en calidad de delegado del señor ministro del interior, presentó un escrito el 03 de febrero de 2011, compareciendo para señalar casillero judicial para futuras notificaciones y designando abogado defensor.

En providencia dictada el 16 de febrero de 2011, la jueza segunda de la niñez y adolescencia del Guayas, luego de dos audiencias de acción de protección fallidas, señaló como fecha para la celebración de una tercera audiencia el 17 de febrero, a las 15h00, constando la orden de notificación en el casillero correspondiente de las partes.

En el día y hora señalados, se celebró la audiencia pública antes citada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a la cual compareció el señor José Ítalo Barrionuevo Yumiseba y el procurador general del Estado por interpuesta persona, y no compareció el coronel de policía de E.M. Pedro Marcelo Carrillo Ruiz como delegado del señor ministro del interior, ni personalmente ni por interpuesta persona, llevándose a cabo la diligencia en legal y debida forma.

Mediante sentencia dictada el 10 de marzo de 2011, la jueza segunda de la niñez y adolescencia del Guayas declaró con lugar la acción de protección presentada, determinando que existió indefensión al no haberse demostrado dentro del proceso que efectivamente se notificó la resolución impugnada al citado policía.

Contra esta decisión judicial, la Procuraduría General del Estado presentó recurso de apelación, al cual se adhirió el delegado judicial para intervenir a nombre del señor ministro del interior, recurso que una vez sorteado, recayó en la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual, mediante sentencia de 11 de septiembre de 2012, luego de escuchar a las partes en audiencia de estrados, confirmó la sentencia recurrida, añadiendo que se vulneró además el derecho contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, en relación a la insuficiente motivación del acto administrativo impugnado.

De la solicitud y sus argumentos

El coronel de policía de E.M. Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en calidad de delegado del señor ministro del interior, presentó el 02 de octubre de 2012, demanda de acción extraordinaria de protección contra la decisión judicial dictada el 11 de septiembre de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

En lo principal, el legitimado activo argumentó lo siguiente:

> Mi derecho constitucional a exigir es que los señores Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dicten una sentencia que tutele los derechos constitucionales y le dé a la presente causa el debido proceso de conformidad con los artículos 75 y 76 numeral 7, literales a), b) y c) de la Constitución de la República del Ecuador, sin vulnerar el legítimo derecho que todas las personas tenemos a ser escuchadas en el momento oportuno y en igualdad de condiciones…En ningún momento la Autoridad Judicial, que por más Juez que éste sea, no puede desconocer el legítimo derecho constitucional que tiene la institución policial para juzgar y sancionar las irregularidades en el ámbito administrativo a sus miembros policiales con sus propias leyes específicas acorde a lo dispuesto en el Art. 160 de la Constitución de la República…se puede apreciar que la acción de protección presentada por el señor BARRIONUEVO YUMICEBA JOSÉ ÍTALO, a base de los elementos que caracterizan al principio de no subsidiaridad, no es la vía que corresponde ya que para el presente caso la vía adecuada y eficaz para su demanda sería la judicial…la Sala Cuestionada ha desconocido el legítimo derecho que tiene la institución policial para Juzgar a sus miembros, desconociendo el Principio de Tutela, en otras palabras señores Jueces de la Corte Constitucional, los magistrados de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia, en los términos reconocidos en la Constitución de la República, han violentado el legítimo derecho a la "Seguridad Jurídica". (sic)

En ese sentido, el accionante alega que la decisión impugnada es inconstitucional por no haberse respetado su derecho a la defensa en la garantía del debido proceso, una vez que se le negó la oportunidad de responder y presentar las pruebas correspondientes dentro del proceso, produciéndose su indefensión y vulnerándose a su vez el derecho a la tutela judicial efectiva.

Así, también señala que la decisión citada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, ya que no procedía la sustanciación de la acción de protección en contra de la institución policial, desconociéndose en sentencia el legítimo derecho que tiene la misma para juzgar a sus miembros y omitiendo señalar que existen legalmente otras vías judiciales para realizar la impugnación del acto administrativo en cuestión.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el legitimado activo solicita textualmente lo siguiente:

> …solicito a ustedes señores Jueces Constitucionales que mediante sentencia dispongan con lugar a la presente demanda y que en sentencia se determine esta violación de derechos constitucionales, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en consecuencia se deje sin efecto la sentencia expedida por los señores JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS, de fecha 11 de septiembre del 2012 a las 15h38 y notificada con fecha miércoles 19 de septiembre del 2012, y la cual es motivo de la presente acción. (sic).

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada, dictada el 11 de septiembre de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la parte resolutiva señala:

> CUARTO: De la revisión del expediente este Tribunal advierte lo que sigue:…b) De autos no existe constancia alguna aportada de parte de la institución accionada que desvirtúe la afirmación del accionante en cuanto a la falta de notificación oportuna de las resoluciones con que se lo colocó en estado Situación Transitoria al actor, advirtiéndose que de parte de

dicha institución se han inobservado las garantías básicas constitucionales contenidas en los literales a), b) c), h) y m) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la Republica y se ha violado el derecho de protección normado en el Art. 75 ibídem, tanto que los Arts. 55 de la Ley de Personal de la Policía Nacional y 68 del Reglamento de dicha ley contienen la posibilidad de presentar recurso de apelación de la resolución anotada, posibilidad que ilegal e inconstitucionalmente se la ha negado al solicitante de esta acción constitucional;…Se ha inobservado la garantía constitucional señalada en el literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Carta Magna, que obliga que todas las resoluciones de los poderes públicos que afecten derechos subjetivos de los ciudadanos deberán ser dictadas con suficiente motivación lo que de autos no aparece, tanto más que el accionante ha adjuntado al proceso el instrumento base de su reclamo o acción, notándose falta de motivación por cuanto no ha sido fundamentada, es decir, que se enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda y que se explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, debiéndose considerar nulos los actos o resoluciones emitidas con violación a estas circunstancias, tal y como lo ordena la constitución de la República, nada de lo cual se ha producido en el presente caso…En consecuencia de lo anterior, se aprecia que el acto administrativo impugnado es vulneratorio de los derechos constitucionales del accionante, ya enunciados, por lo que se considera procedente la acción intentada que tiene por objeto, específicamente, "…el amparo directo y eficaz de los derechos constitucional, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial…"…Por lo expuesto, en los términos de este pronunciamiento judicial, la Primera Sala de lo Laboral y la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CONFIRMA la sentencia recurrida que declara con lugar la acción constitucional de protección de derechos.

Contestación a la demanda y argumentos

- **Doctor Luis F. Riofrío Terán, juez provincial de la ex Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

A foja 25 del expediente constitucional comparece, mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2014, el doctor Luis F. Riofrío Terán, juez provincial de la ex Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en virtud del cual establece que "De la simple lectura de los fundamentos de la resolución impugnada y de las actuaciones procesales habidas en esta instancia dentro de la causa seguida…se puede apreciar el cumplimiento y respeto de las garantías constitucionales de las partes, en especial de la garantía del debido proceso…", por lo que solicita que ante la carencia de fundamentos del demandante y las correspondientes justificaciones presentadas, se rechace la acción formulada en su contra.

Procuraduría General del Estado

A foja 22 del expediente constitucional, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.° 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

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

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional respecto a esta garantía jurisdiccional estableció previamente que:

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

En ese contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a la época, cuya decisión judicial se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra llamada a asegurar que el sistema procesal tiene que ser un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 067-10-SEP-CC, emitida dentro del caso N.° 0945-09-EP.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se vulneró por acción u omisión el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional", es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Análisis constitucional

Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso

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

1.- La decisión judicial dictada el 11 de septiembre de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, consagrados respectivamente en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c** de la Constitución de la República?

2.- La decisión judicial dictada el 11 de septiembre de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos

1.- La decisión judicial dictada el 11 de septiembre de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 76, numeral 7, literales a, b y c y 75 de la Constitución de la República respectivamente?

Derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa

Previo a responder el problema jurídico que se plantea, es preciso afirmar que la Corte Constitucional estableció, desde temprana jurisprudencia, que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el cual consiste en:

> …un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces…[2].

En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de salvaguardar los derechos protegidos por la Carta Suprema, constituyéndose en un límite a la actuación discrecional de los jueces. Por tanto, no es sino aquel proceso que cumple con los principios básicos establecidos en la Constitución, en el cual las partes ejerzan de forma efectiva y justa su defensa, el que confluye finalmente en la obtención una resolución de fondo, basada en el ordenamiento jurídico vigente[3].

Es así que, una de las garantías básicas que aseguran estas condiciones mínimas para tramitar un procedimiento es el derecho a la defensa, el cual se encuentra comprendido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador, el mismo que determina, entre otras garantías, las señaladas en los literales **a**, **b** y **c** pertinentes al caso que se analiza:

> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
>
> b) Contar con tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
>
> c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

Este derecho, como una garantía al debido proceso, no solo se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico interno sino también en tratados internacionales suscritos por el Ecuador, tal como lo establece el artículo 8 numeral 1 de la Convención Interamericana de derechos humanos, el cual, respeto de las garantías judiciales señala que:

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 200-12-SEP-CC, emitida dentro del caso N.° 0329-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, emitida dentro del caso N. º 0422-09-EP.

> Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Establecido lo anterior, se distingue que toda persona goza del derecho constitucional y convencional de poder defenderse dentro de un proceso, sin que nadie pueda impedir su cumplimiento en ninguna de las fases en las que este se desarrollare, desde su comienzo hasta el último recurso o instancia.

En ese sentido, este máximo organismo de interpretación constitucional ha establecido previamente lo siguiente sobre la vulneración del derecho a la defensa:

> Existe indefensión cuando, por un motivo no previsto legalmente o aunque esté establecido en la ley, este es irracional o desproporcionado**, se priva a las partes la posibilidad de hacer valer sus derechos en el proceso o se permite, por ese hecho, que una parte tenga una posición prevalente con respecto de la otra. Por el contrario, no existiría indefensión si esta situación se debe a que la parte procesal voluntariamente la aceptó o se produjo como resultado de su propia negligencia**. En definitiva, para que la indefensión constituya una vulneración a derechos constitucionales, debe tratarse de una limitación o privación del derecho a la defensa y como corolario, una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, en los términos del artículo 75 de la Constitución. Por tanto, el término utilizado por nuestra Constitución, "en ningún caso quedará en indefensión", implica que las autoridades judiciales deben garantizar a las partes en un proceso, durante todas sus etapas, su derecho a una defensa contradictoria a través del uso de los medio procesales adecuados para hacer prevalecer sus derechos e intereses.[4] (énfasis añadido)

Así también, esta Corte ha señalado sobre el derecho a la defensa que:

> …todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso…En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo[5].

De la jurisprudencia antes citada se colige que el derecho a la defensa se encuadra dentro del conjunto de garantías concernientes al debido proceso, el cual permite a las personas acceder a los medios necesarios para hacer respetar el correcto desarrollo de un proceso legal, ya sea contradiciendo los argumentos de hecho y de derecho alegados por la parte contraria o cualquier otro medio para desarrollar su protección de forma consistente, dentro del marco de los requisitos procesales tendientes a tutelar un proceso justo y libre de arbitrariedades, en todas las instancias judiciales[6].

Es así que en caso de que cualquier persona no gozare de la posibilidad de ejercer una defensa adecuada, con los medios pertinentes y oportunos dentro de un procedimiento de cualquier clase, se considerará como una violación al debido proceso, salvo que el detrimento causado haya sido aceptado o convalidado por el perjudicado o resultante de su negligencia, ya que en estos casos no se originaría vulneración.

Una vez establecido en qué casos se produce vulneración del derecho a la defensa y en cuales no, se procederá a analizar los hechos del caso concreto, en relación a la supuesta transgresión señalada por el accionante, de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c** de la Constitución de la República del Ecuador.

En la demanda que motivó el caso *sub judice* no existe una argumentación clara que determine la relación directa o inmediata, que por acción u omisión de la autoridad judicial, haya generado la vulneración constitucional del derecho a la defensa, hecho por el cual esta Corte colige, de la revisión del proceso y de lo manifestado desordenadamente por el accionante, que la supuesta trasgresión se produjo en la audiencia pública en instancia de la acción de protección entablada, a la cual no acudió el legitimado activo y por consiguiente no contestó a los fundamentos expuestos por el señor José Ítalo Barrionuevo Yumiseba ni actuó prueba en contrario.

Dicho lo anterior, es menester realizar la revisión precisa de lo acontecido, contrastándolo con la norma constitucional y jurisprudencia correspondiente de esta Corte, para determinar si existió o no la transgresión argüida.

En la audiencia llevada a cabo en primera instancia, dentro del proceso de acción de protección N.° 0116-2011, el policía antes citado presentó ante la jueza los argumentos por los cuales consideraba existió vulneración del derecho a la defensa, alegando la ausencia de notificación del acto administrativo mediante el cual se ordenó se lo coloque en situación transitoria previo a la baja de las filas policiales, trasladando así la carga de la prueba a la contraparte, tal como se establece en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al haberse invertido la carga de la prueba de acuerdo a la ley[7], correspondía al accionante de la presente acción extraordinaria de protección contestar a los fundamentos expuestos por el actor y presentar las pruebas pertinentes para desvirtuar la vulneración invocada.

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N. °117-14-SEP-CC, emitida dentro del caso N.° 1010-11-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 024-10-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0182-09-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 117-14-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1010-11-EP.

[7] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 16.- Pruebas.- La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. La recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia y la jueza o juez sólo podrá negarla cuando la haya calificado de inconstitucional o impertinente.

En ese sentido, el coronel de policía E.M. Pedro Marcelo Carillo Ruiz, en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, no acudió personalmente ni por interpuesta persona a la audiencia en la causa por acción de protección para contestar a la demanda planteada y desvirtuar los hechos fundamentados por el citado Policía.

Así también, no consta del proceso motivo o justificación válida para dicha ausencia, que le haya impedido contestar a la demanda, contradecir y presentar las pruebas que considere necesarias, constando únicamente a fojas 89 y 90 del expediente de instancia de la acción de protección, un escrito presentado por el coronel de policía E.M. Pedro Marcelo Carillo Ruiz, en calidad de director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, donde establece tácitamente que tuvo conocimiento previo de la fecha en que debía realizarse la audiencia pero que no compareció a la celebración de la misma por la supuesta instrucción de la secretaria del juzgado respecto a que esta no se realizaría.

El motivo argüido por el accionante no justifica su ausencia en la audiencia antes referida por no encontrarse respaldado en legal y debida forma en autos, por tanto, la falta de contestación de la demanda es inimputable al juez, siendo únicamente responsabilidad del legitimado activo producto de la negligencia en su proceder, hecho por el cual, de acuerdo a lo establecido previamente por esta Corte, no existe vulneración del derecho a la defensa en relación a la imposibilidad de contestar a la demanda presentada en su contra.

En cuanto a la no de presentación de pruebas en el momento oportuno, la Corte ha establecido lo siguiente:

> La prueba, a más de ser fundamental para las alegaciones de las partes, lo es también para el juez que conoce la causa. "La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. La jueza o el juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas", de acuerdo al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil…Queda claro entonces que el juez no puede negar las pruebas solicitadas por las partes en ejercicio de su defensa, más aún cuando estas le ayudan a formar un mejor criterio. **Pero tampoco se puede estar a la voluntad de las partes que ejerciten o no el derecho a actuar prueba en el momento que se les antoje**[8]. (énfasis añadido)

En relación a la jurisprudencia previamente citada, al haberse celebrado la audiencia de acuerdo a las garantías procesales requeridas, se evidencia que la autoridad jurisdiccional competente concedió al accionante la posibilidad de actuar pruebas en el momento oportuno, siendo improcedente que este las actúe en un acto procesal distinto de ejercer su derecho a la defensa en esta etapa o grado del procedimiento, de acuerdo a lo establecido en el literal a), numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la Republica.

Por lo antes expuesto, es evidente que no se privó al accionante de contestar la demanda y de presentar y contradecir las pruebas en el momento procesal oportuno; que contó con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, habiendo sido notificado con el auto que señaló el día y hora para la celebración de la audiencia, la misma que fue celebrada conforme a lo establecido; y que también tuvo la posibilidad de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones en la audiencia respectiva.

En consecuencia, del análisis realizado por la Corte, se desprende que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, conforme lo estipulado en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c** de la Constitución.

Es importante señalar al legitimado activo que la acción extraordinaria de protección debe estar direccionada hacia la protección de derechos constitucionales y normas del debido proceso respecto a una sentencia o auto definitivo y firme o ejecutoriado. En el caso *sub judice* se evidencia que el accionante desnaturaliza la esencia de esta garantía al pretender que la Corte resuelva una supuesta vulneración del derecho a la defensa, aportando nuevos elementos probatorios que pretende introducir anexos a la demanda, esto es, la copia certificada del boletín de notificaciones de 11 de enero del 2010, que consta al reverso de foja 33 del expediente de apelación de acción de protección, el cual no aparece como presentado para su análisis en el momento oportuno de las instancias correspondientes, siendo la valoración de las mismas tarea propia únicamente del juez *a quo*.

Derecho constitucional a la tutela judicial efectiva

Una vez determinada la inexistencia de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, se procede a analizar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, citando el artículo 75 de la Constitución de la República, que respecto a este último derecho, establece que "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedarán en indefensión".

En relación a este derecho, la Corte Constitucional, ha precisado que:

> …la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso…[9].

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia N. °170-12-SEP-CC, emitida dentro del caso N. ° 0853-10-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 031-14-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0868-10-EP.

En ese sentido, se colige que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres presupuestos que deben cumplirse, los cuales se enuncian a continuación: El derecho a acceder gratuitamente a los órganos jurisdiccionales; que los citados órganos, por medio del cumplimiento de procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso; y, finalmente, que se brinde la certeza de justicia a través de una resolución fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas. Consecuentemente la inobservancia de uno de ellos, traerá consigo la vulneración del derecho del derecho a la tutela judicial efectiva.

Como vemos entonces, el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra íntimamente ligado con el derecho al debido proceso, entendido este como esa suerte de garantías mínimas que deben regir en todo proceso, articulándose en el caso *sub examine* de manera conjunta con la supuesta vulneración del derecho a la defensa, previamente examinado, por la correlación que realiza el accionante al señalar que la transgresión de este último derecho provocó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Del análisis del caso *sub judice* se evidencia, que el accionante presentó un escrito compareciendo al proceso mediante el cual designó abogado y señaló casillero judicial; que durante la sustanciación del proceso, presentó los escritos que creyó necesarios y fue debidamente notificado con las providencias que correspondían legalmente, incluida la que señalaba el día y hora para la realización de la audiencia de instancia, la misma que se llevó a cabo oportunamente, otorgándole la oportunidad de contradecir lo alegado en la demanda y presentar las pruebas que hubiera creído pertinentes; y que también fue notificado con la sentencia de instancia, adhiriéndose al recurso de apelación y posteriormente fue escuchado por los jueces correspondientes en la audiencia de estrados, los mismos que dictaron una resolución fundada en derecho, señalando la vulneración del derecho a la defensa, de acuerdo al artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c**, **h**, **l** y **m** de la Constitución de la República, sustentando su fallo en la ausencia de notificación de la resolución policial, de acuerdo a lo que constaba en el expediente.

Por todo lo expuesto, es evidente que el accionante tuvo acceso a los órganos jurisdiccionales de instancia y apelación, los cuales, por medio del cumplimiento de procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso, garantizaron la inexistencia de indefensión de las partes dictando sentencias fundadas en derecho sobre las pretensiones propuestas, por lo que no se observa vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República.

Sobre la base de lo expuesto, esta Corte considera que la decisión judicial de 11 de septiembre de 2012, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no ha vulnerado el derecho al debido proceso respecto de la garantía del derecho a la defensa ni del derecho a la tutela judicial efectiva.

2.- La decisión judicial dictada el 11 de septiembre de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Una vez resuelto el problema jurídico anterior, declarando que no existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte, considera necesario afirmar que, el derecho constitucional a la seguridad jurídica constituye una garantía consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia[10], cuya legitimidad encuentra fundamentación en nuestra carta magna cuando se garantiza el acatamiento a los preceptos enunciados explícitamente como tales y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. Es decir, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico.

En el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación al derecho a la seguridad jurídica, se establece que "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."

Esta Corte ha establecido sobre el derecho a la seguridad jurídica que este,

> …constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses[11].

En ese sentido, la seguridad jurídica representa la certeza del cumplimiento de normas claras y públicas contenidas en el ordenamiento jurídico, las mismas que deben ser aplicadas por la autoridad competente en concordancia con la Constitución de la República, constituyéndose tal garantía en un mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, es el principio de legalidad. Así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el periodo de transición,

[10] Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 121-13-SEP-CC, emitida dentro del caso N° 0586-11-EP.

en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que "Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales…"[12].

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley…".

En aplicación del mismo, la Corte Constitucional debe identificar en el presente problema jurídico si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

En la sentencia impugnada en la causa bajo análisis, se resolvió confirmar la decisión recurrida que declaraba con lugar la acción de protección solicitada por el señor José Ítalo Barrionuevo Yumiseba, por existir vulneración a derechos. En este punto, cabe verificar si la Sala demandada, al confirmar el recurso, actuó conforme las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador y la ley, acatando de esta manera el principio de legalidad y consecuentemente garantizando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica.

En el caso *sub judice*, el accionante sostiene como vulneración al derecho a la seguridad jurídica el hecho de que no procedía la sustanciación de la acción de protección incoada, vulnerándose el principio a la seguridad jurídica por los siguientes motivos: las normas relativas a la procedencia de la acción de protección establecen que la acción constitucional no es la adecuada para impugnar la resolución judicial, siendo la vía correspondiente la contencioso administrativa, por lo que se omitió aplicar normas pertinentes sobre la procedencia de la acción de protección; y que se inobservaron las normas constitucionales y legales que establecen que la Policía Nacional es el organismo que tiene el legítimo derecho a juzgar a sus miembros, otorgándole al organismo policial la potestad para determinar responsabilidades administrativas de forma autónoma, de acuerdo al artículo 160 incisos segundo y tercero de la Constitución de la República, al artículo 25 literal a) de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y al artículo 66 literal i) de la Ley de Personal Policial.

En ese sentido, la Constitución de la República, en su artículo 88, establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y puede presentarse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. De modo complementario, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone en el artículo 39 que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales.

De acuerdo a las normas previamente citadas, se concluye que esta acción tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales y tratados internacionales, y procede por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales.

Es así que, en relación con la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales como condición para la procedencia de la acción de protección, esta Corte ha manifestado lo siguiente:

> …para la procedencia de la acción de protección, esencialmente debe verificarse que los aspectos materia de dicha acción sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad y por consiguiente necesitan ser tutelados en la esfera constitucional, para cuyo efecto la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea; siendo necesario también que el juez verifique efectivamente la vulneración de derechos constitucionales luego de un profundo estudio de razonabilidad de la causa concreta; caso contrario, si el asunto controvertido no conlleva una cuestión de evidente relevancia constitucional, esto es vulneración de derechos constitucionales, no procederá la acción de protección y por ende deberá ser negada pues "…No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria."[13].

De tal forma, la Corte ha establecido que "La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución."[14]. Se desprende de lo expresado que la acción de protección no suple al resto de procedimientos regulares consagrados en el ordenamiento jurídico, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, creando precedentes graves en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y de la estructura jurisdiccional del estado. Por lo tanto, será procedente únicamente cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, correspondiendo al juez pertinente analizar si la supuesta infracción alegada constituye una vulneración constitucional o es una cuestión de mera legalidad.

[12] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 015-10-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0135-09-EP.

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 081-14-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1031-11-EP.

[14] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1000-12-EP.

En el presente caso, los jueces de instancia y apelación realizaron un análisis de las alegaciones y pruebas presentadas, coligiendo de manera fundamentada en ambos fallos que existieron vulneraciones a normas constitucionales, específicamente a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República, en relación al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa al no existir constancia por parte de la autoridad competente que se haya notificado la resolución en la que se ordena se coloque en situación transitoria al Policía en cuestión.

Así también, el tribunal que resolvió el recurso de apelación, determinó en sentencia declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal **l**, al no constar la enunciación de las normas o principios jurídicos en que se funda y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

De lo expuesto anteriormente, se evidencia la realización del examen correspondiente por parte de los jueces para establecer si el caso en cuestión pertenecía a la esfera constitucional, como lo establece vinculantemente la jurisprudencia antes referida, determinándose la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por consiguiente, es innegable la procedencia de la acción de protección presentada por el señor José Ítalo Barrionuevo Yumiseba en detrimento de lo señalado por el accionante, asumiendo así la justicia constitucional potestades que le correspondían, sin transgredir normas de carácter infraconstitucional o constitucionales, respetándose así el principio a la seguridad jurídica.

En relación al reconocimiento constitucional y legal del Organismo policial para juzgar a sus miembros, es necesario citar el artículo 160 de la Constitución, que en los incisos segundo y tercero establece:

> …Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y sus, y su sistema de ascensos, promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género…Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo podrán ser privados de sus grados, pensiones, condecoraciones y reconocimientos por las causas establecidas en dichas leyes y no podrán hacer uso de prerrogativas derivadas de sus grados sobre los derechos de las personas…

De acuerdo a lo señalado en el artículo anterior, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por las funciones que desempeñan y su importancia dentro de la estructura del estado, se encuentran regidas por leyes específicas y sujetas al control de órganos propios, encargados de resolver sobre derechos y obligaciones de estos en ejercicio de su trabajo.

Así también, el artículo 25 literal **a** de la Ley Orgánica de la Policía Nacional[15], en concordancia con el artículo 66 literal **i** de la Ley de Personal de la Policía Nacional[16], establecen la potestad del Consejo Superior Policial para resolver sobre los ascensos, transitorias, bajas, condecoraciones y llamamientos al servicio de los oficiales subalternos, señalando como una de las causales para dar de baja a un oficial su mala conducta profesional.

Sin perjuicio de lo anterior, el reconocimiento constitucional de un régimen legal especial para el cumplimiento de las leyes y normas que regulan a la Policía Nacional, no excluye a los encargados de resolver sobre la situación de sus miembros –en el presente caso decidir sobre su baja–, de cumplir con las obligaciones y el respeto a las garantías constitucionales de las personas[17], ni mucho menos limitan o restringen el ejercicio oportuno de las acciones dirigidas a la protección de los derechos reconocidos en la carta magna[18] a quienes se consideren afectados, estableciéndose de manera clara que todas las personas son titulares y gozaran de las mismas garantías reconocidas en la Constitución sin discriminación alguna[19], incluyéndose evidentemente a los policías.

En relación al caso concreto, la autoridad policial tenía la obligación en ejercicio de sus competencias, cumplir con los preceptos constitucionales en todo su conjunto cuando dictó la resolución N.° 2009-1391-CCP-PN, de 8 de diciembre de 2009, en la que se ordena que al señor José Ítalo Barrionuevo Yumiseba se lo coloque en situación transitoria previo a la baja de las filas policiales.

Es así que, al existir vulneración de derechos constitucionales en los procesos de instancia y apelación, específicamente al debido proceso en relación a la garantía a la defensa conforme lo determinaron los jueces luego del

[15] Ley Orgánica de la Policía Nacional, artículo 25, literal a).- El Consejo Superior, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: a) Resolver sobre los ascensos, transitorias, bajas, condecoraciones y llamamientos al servicio de los oficiales subalternos.

[16] Ley de Personal de la Policía Nacional, artículo 66, literal i).- El personal policial será dado de baja por una de las siguientes causas: i) Por haberse declarado en su contra mala conducta profesional.

[17] Constitución de la República del Ecuador, artículo 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos…Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

[18] Ibíd., artículo 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

[19] Ibíd., artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento. 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.

examen correspondiente, concernía al perjudicado ejercer plenamente el amparo directo y eficaz de sus derechos constitucionales mediante la interposición de una acción de protección, de acuerdo a lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la Republica, en concordancia con el artículo 39 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin ser limitante la existencia de otra vía judicial para impugnar el acto en cuestión o su calidad de policía.

Del análisis realizado se desprende que no existió por parte de los jueces vulneración de ninguna norma del ordenamiento jurídico relativa a las atribuciones y deberes de los organismos policiales para resolver sobre la situación de los mismos, ni sobre la procedencia de la acción de protección, respetándose así el principio a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución.

En conclusión, este máximo organismo de interpretación constitucional considera que la decisión judicial de 11 de septiembre de 2012, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no ha vulnerado ningún derecho constitucional y ha sido dictada con respeto al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1.- Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2.- Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana 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 Wendy Molina Andrade, en sesión del 25 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0009-13-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 086-15-SEP-CC

CASO N.º 1774-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada ante la Corte Constitucional el 09 de diciembre de 2010, por parte del presidente de la Asociación de Jubilados de Petroindustrial (ASOJUPIN), en contra de la sentencia del 21 de septiembre de 2010, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.° 28.845.

De conformidad con el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 09 de diciembre de 2010 certificó que en referencia a la acción N.º 1774-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, mediante providencia del 21 de marzo de 2011, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1774-10-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión ordinaria del 14 de abril de 2011, correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa.

La jueza sustanciadora, mediante providencia del 04 de octubre de 2011, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la providencia y la demanda a los

jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda. De igual manera, dispuso la celebración de audiencia pública para el 09 de noviembre de 2011.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 13 de enero de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación de la demanda a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos esgrimidos en la demanda, así como al gerente general de la Empresa Pública PETROECUADOR, al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla constitucional señalada para el efecto.

Decisión judicial impugnada

Sentencia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 21 de septiembre de 2010 a las 08h35, dentro de la acción de protección N.° 28.845

La decisión impugnada textualmente señala:

> […] por lo que de su contenido se infiere y se establece que la presente acción se encuentra mal planteada ya que entra en contradicción con la disposición establecida en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales que dice: "Art. 42.- La Acción de protección de derechos no procede: 1.- Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales y, …4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.". De allí resulta lógico que la vía aconsejada para este tipo de reclamaciones es a todas luces la vía de reclamación laboral en sede de la Inspectoría del Trabajo o por la vía de una acción individual de trabajo, y/o la vía de demanda de inconstitucionalidad de los actos normativos aludidos en el texto del recurso de apelación de conformidad con el contenido del numeral 2 del Art. 436 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que sin más consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas aceptando el recurso de apelación interpuesto revoca la sentencia de primer nivel y declara sin lugar la Acción de Protección planteada por contravenir a la naturaleza de esta acción constitucional. NOTIFÍQUESE […].

Antecedentes del caso concreto

Ángel Ricardo Muñoz Quintero, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de presidente y representante legal de la Asociación de Jubilados de Petroindustrial, presenta acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP-PETROECUADOR.

Mediante sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas el 3 de agosto de 2010, se resolvió:

> declara con lugar la Acción de Protección propuesta por el Accionante señor Ingeniero RICARDO MUÑOZ QUINTERO, Presidente y Representante Legal de la Asociación de Jubilados de Petroindustrial (ASOJUPIN) (…) el suscrito Juez dispone: a) Que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR por intermedio de su representante señor Vicealmirante MANUEL ZAPATER RAMOS, en el transcurso de ocho días cancele las pensiones jubilares que se encuentren en mora de pago hasta Julio del 2010, previstas en el Art. 216 del Código de Trabajo (…).

El 06 de agosto de 2010, VAL (SP) Manuel Elías Zapater Ramos, en su calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, interpuso recurso de apelación.

La Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas, en sentencia del 21 de septiembre de 2010 a las 08:35 resolvió: "aceptando el recurso de apelación interpuesto revoca la sentencia de primer nivel y declara sin lugar la Acción de Protección planteada (…)".

Detalle de la demanda

El señor Ángel Ricardo Muñoz, en calidad de presidente de la Asociación de Jubilados de Petroindustrial, (ASOJUPIN), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 21 de septiembre de 2010, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.° 28.845.

Expone que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección ha vulnerado derechos constitucionales, en tanto la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas señaló que la vía adecuada para la presente acción no corresponde a una acción de protección, constituyendo la vía apropiada una demanda de inconstitucionalidad, lo cual a su criterio transforma a la acción de protección en un recurso residual y de excepción, y constituye un retroceso en relación a la denostada Constitución de 1998.

El legitimado activo sostiene que los jueces, al aplicar los decretos ejecutivos 1406 y 1493[1], que eliminan los fondos

[1] Decreto ejecutivo 1406, R.O. 462 del 07 de noviembre de 2008, reformado por Decreto ejecutivo 1493, R.O. 501 del 07 de enero de 2009.

privados en organismos públicos, vulneran una serie de derechos y principios constitucionales, entre ellos el principio de igualdad y no discriminación, así como el de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales.

El legitimado activo añade que los decretos ejecutivos 1406 y 1493 no se aplican al caso del Fondo de Jubilación Patronal de Petroindustrial (FOJUPIN), dado que este se compone del cumplimiento mensual de las obligaciones pecuniarias de la empleadora, y no se trata precisamente de un fondo privado especial complementario de la jubilación del IESS.

De igual manera, indica que los decretos ejecutivos antes mencionados contrarían lo dispuesto en los artículos 216 al 219 del Código de Trabajo respecto a la jubilación a cargo del empleador, mismos que al ser derechos laborales, gozan de característica de intangibles.

Finalmente, argumenta que la sentencia es lesiva a sus derechos constitucionales, tales como la seguridad jurídica, en la medida en que carece de motivación suficiente ya que el fundamento de la misma se basa únicamente en la aplicación de los decretos ejecutivos antes citados, cuyos fines son la terminación de fondos privados de jubilación creados en el sector público y la supresión *extra lateral* del convenio colectivo que suscribieron con la entidad.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante establece como principal derecho constitucional vulnerado, aquel contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, respecto al debido proceso y su garantía de motivación de las decisiones proveniente de la administración pública.

Pretensión y pedido de reparación concreto

Con estos antecedentes, el accionante solicita textualmente lo siguiente:

> […]
>
> 1. Revocar el fallo de 21 de septiembre del 2010, proferido por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en la acción de protección N° 28.845, formulada por ASOJUPIN contra la EP PETROECUADOR;
>
> 2. A consecuencia de ello, ordenar que la demandada cumpla con el fallo de primera instancia.
>
> 3. Indicar a la demandada que el derecho de la jubilación a cargo de la empleadora (…) únicamente estará servido y satisfecho, en la medida que entienda –y actúe en consonancia – que no se aplican ni son pertinentes los decretos ejecutivos (…) que eliminan o restringen las erogaciones del Estado por concepto de fondos de jubilación complementarios a la jubilación del IESS
>
> 4. Disponer la reparación integral de los derechos conculcados, ordenando el retorno al estado anterior a la aplicación de estos decretos ejecutivos y el cumplimiento retroactivo de las obligaciones en relación al derecho a la jubilación a cargo del empleador […].

Contestaciones a la demanda

Los doctores Mariana Verduga Álvarez, Irma Gómez Mero, Pablo Guerrero Valencia y Fernando Otoya Delgado, en sus calidades de jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, a fs. 118 presentan informe de descargo, en el que dentro de lo principal manifiestan que el recurrente alega que la sentencia dictada por la Sala lesionó el principio de igualdad y no discriminación, argumentación que a su criterio carece de validez y base constitucional, en razón de que la sustenta en una hipótesis subjetiva.

Precisan que se argumentó que la Sala carece de conocimiento respecto del principio de que todos los derechos son inalienables e irrenunciables, por lo cual la Sala considera que si bien es cierto, que constitucionalmente existe la prevalencia de estos principios, también es cierto que las normas secundarias desarrollan mecanismos legales que permiten el pleno acceso a la prevalencia de estos principios, y en tanto a consideración de lo estipulado en el numeral 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es necesario acudir a estos mecanismos de legalidad, previo a recurrir, como en la especie, al ámbito constitucional, tal como lo han dejado expresado quienes integraron la Sala que emitió la sentencia objeto de esta acción.

Agregan que del contenido de la sentencia de referencia, los integrantes de la Sala de ese entonces, responsables del fallo, consideraron que el caso puesto en conocimiento se trataba de un problema de legalidad, y por tanto correspondía conocer y resolverlo a los jueces ordinarios, y siendo así, concluyeron que no se trataba de una afectación constitucional, cuya reclamación no era factible por vía acción constitucional, pero a pesar de ello, dejaron expedita la vía para su reclamación en el ámbito común ordinario.

Terceros con interés

Procuraduría General del Estado

El director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en su escrito constante a fs. 20 del expediente constitucional, manifiesta que la demanda es improcedente porque el actor ha desvirtuado el propósito de la acción extraordinaria de protección, aplicándola como una tercera instancia, puesto que se limita a discutir sobre supuestos derechos adquiridos en materia laboral, sin llegar a demostrar que la sentencia impugnada haya vulnerado los derechos constitucionales invocados en su demanda.

Expone además que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas han aplicado correctamente la normativa para la emisión de su sentencia; en consecuencia, la aplicación irrestricta de la normativa infra constitucional no debe ser interpretada como vulneración de derechos constitucionales.

Expone que el asunto controvertido es de mera legalidad, por tanto el accionante cuenta con las vías jurídicas en la jurisdicción ordinaria para hacer valer sus derechos. De

esta forma, la demanda se refiere a la legalidad de los actos emitidos, sin demostración de vulneración de derechos constitucionales.

Audiencia pública

A fs. 29 del expediente constitucional consta la razón sentada por el actuario del despacho, que el 04 de octubre de 2011 tuvo lugar la audiencia pública señalada en la providencia del 19 de enero de 2011, a la cual comparecieron el doctor Raúl Moscoso, en representación de ASOJUPIN, y el abogado David León, en representación de Petroecuador. Se deja constancia de que las demás partes no asistieron a esta diligencia, a pesar de encontrarse debidamente notificadas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

En el presente caso, la Corte Constitucional es competente para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por el presidente de la Asociación de Jubilados de Petroindustrial, (ASOJUPIN), en contra de la sentencia expedida el 21 de septiembre de 2010, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.° 28.845.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución de 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo, resultado de un proceso judicial.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

La acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por el accionante en su demanda, ante lo cual responderá los siguientes problemas jurídicos:

1. **La sentencia expedida el 21 de septiembre de 2010, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones judiciales, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?**

2. **La sentencia dictada el 3 de agosto de 2010 por el juez segundo de garantías penales de Esmeraldas ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?**

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia expedida el 21 de septiembre de 2010, por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones judiciales, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?**

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, determina que "(…) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)".

El debido proceso comprende una doble dimensionalidad al ser tanto un derecho como una garantía constitucional a través de la cual se pretende establecer límites para la actuación discrecional de los operadores de justicia y precautelar en favor de los derechos constitucionales.

Una de las garantías del derecho al debido proceso es el derecho a la defensa, mismo que se compone de otras garantías, entre las cuales se encuentra la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

> […] Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados […][2].

[2] Constitución de la República, artículo 76 numeral 7 literal **l**

En este mismo sentido, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 092-13-SEP-CC, determinó con respecto a la motivación:

> […] como una de las principales garantías del derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este […][3].

De esta forma, la motivación responde al deber del juez de fundamentar adecuadamente sus resoluciones, en vista de que estas se ven legitimadas en la medida en que se lo realice con apego a lo determinado en la Constitución y las leyes. Por lo tanto, se requiere también que se determinen con claridad los fundamentos jurídicos aplicados en el caso concreto, y que la fundamentación del juez sea razonable, lógica y comprensible. En esta línea, la Corte Constitucional ha manifestado que la argumentación:

> (…) de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: **i. Razonable,** es decir que sea fundada en los principios constitucionales; **ii Lógica,** lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y**, iii. Comprensible,** es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje (…)[4].

En este sentido, para verificar que una actuación de los poderes públicos se encuentra debidamente fundamentada, es necesario que la misma haya sido estructurada bajo estos tres parámetros: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. No obstante, previo a analizar la decisión judicial impugnada, es necesario resaltar que la misma proviene de la resolución de una acción de protección, garantía jurisdiccional que se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República, en el que se determina:

> La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, pro actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 39 determina que:

> Art. 39. Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

En tal virtud, la motivación que los jueces efectúen cuando conozcan esta garantía jurisdiccional debe estar centrada en la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, puesto que de esta forma se respeta la naturaleza de esta garantía jurisdiccional como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para la protección de derechos constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

> Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en qué circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.
>
> Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden[5].

En el caso sub júdice, el accionante afirma que la sentencia del 21 de septiembre de 2010, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en la medida en que la resolución adoptada no tiene relación entre sus premisas ni explica la pertinencia de la aplicación de la normativa.

La razonabilidad, como criterio argumentativo, implica que la resolución debe enmarcarse en los principios constitucionales y legales determinados en nuestro sistema jurídico, lo que permite constatar las normas y principios utilizados como fundamento de la resolución adoptada por los operadores de justicia.

De la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección se advierte que los jueces empiezan por establecer el alcance de la acción de protección a efectos de confrontar con las pretensiones establecidas en la demanda, como el pago de las pensiones jubilares atrasadas, así como "[…] la entrega mensual de los aportes como empleadores y los aportes auto impuestos por los mismos trabajadores al indicado Fondo de Jubilación Patronal (FOJUPIN) […]".

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 130 del 25 de noviembre de 2013.

[4] Ídem.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

A continuación, los jueces determinaron que:

> […] por lo que de su contenido se infiere y se establece que la presente acción se encuentra mal planteada ya que entra en contradicción con la disposición establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (…) De allí resulta lógico que la vía aconsejada para este tipo de reclamaciones es a todas luces la vía de la reclamación laboral en sede de la Inspectoría del Trabajo o por la vía de la demanda de inconstitucionalidad de los actos normativos aludidos en el texto del recurso de apelación […]".

Es decir, los jueces en base a las pretensiones planteadas por el demandante, concluyeron que para la presente reclamación existían vías en la justicia ordinaria, constituyendo este el único argumento esgrimido en la sentencia.

Sin embargo, es importante destacar que la presente causa corresponde a una garantía jurisdiccional cuyo fin es la protección de derechos constitucionales ante situaciones de vulneraciones de derechos constitucionales. En ese sentido, este Organismo ha manifestado que "[…] si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada […][6]". Es decir, el juez que conoce de garantías jurisdiccionales debe analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, es decir, formular su análisis desde una perspectiva constitucional, lo que no sucede en el presente caso dado que los jueces no analizan la naturaleza de las posibles vulneraciones y toman como sentado el hecho de que se trata de asuntos de mera legalidad al existir vías de reclamación en la justicia ordinaria.

En otras palabras, el argumento de los jueces se reduce a determinar que en caso de existir vías de reclamación en la justicia ordinaria, no puede utilizarse una garantía jurisdiccional; argumento que es contrario a la naturaleza de la acción, cuyo fin es la determinación de la vulneración a derechos constitucionales. Por tanto, no se evidencia una argumentación racional por parte de la Sala que permita identificar la naturaleza de los derechos alegados como vulnerados, es decir, si son de naturaleza constitucional o infra constitucional. En la presente sentencia, los jueces han omitido realizar este análisis respecto de los derechos constitucionales, lo cual impide la formulación de un argumento acorde a la naturaleza de la garantía jurisdiccional, en virtud de lo cual se concluye que la presente sentencia carece de la debida razonabilidad.

Una vez analizada la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección desde el elemento de la razonabilidad, corresponde ahora analizarla desde la perspectiva de la debida lógica que deben mantener las resoluciones judiciales. En ese sentido, se evalúa el razonamiento adoptado por el juez a efectos de obtener una resolución basada en las premisas del caso concreto. Sin embargo, en la presente causa y conforme se señaló dentro del análisis respecto de la razonabilidad, la Sala omitió realizar un examen orientado a determinar la naturaleza de los derechos alegados como vulnerados.

Así, se torna evidente que al prescindir del análisis de la naturaleza legal o constitucional de los derechos alegados como vulnerados, no puede existir coherencia entre lo que se busca a través de esta acción acorde a la naturaleza de la misma y la conclusión a la que arriban los jueces. Por tanto, la omisión de la verificación de la vulneración de derechos constitucionales no solo afecta la razonabilidad de la decisión, sino también la debida lógica que debe existir entre las premisas y la conclusión. Es decir, en virtud de que en ningún momento los jueces analizan los derechos, en el marco de una garantía jurisdiccional, no puede haber un argumento lógico que sustente la conclusión adoptada, especialmente al haberse apartado de la naturaleza de la garantía.

En lo que concierne al parámetro de comprensibilidad, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección es clara en cuanto a las ideas expuestas por los jueces, utiliza un lenguaje accesible y sencillo de fácil entendimiento para la ciudadanía.

Por las razones expuestas, en el presente caso, esta Corte advierte que la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección no se encuentra debidamente fundamentada, ya que los jueces de la Sala no han procedido a verificar si hubo o no vulneraciones de derechos constitucionales, es decir han omitido realizar un análisis acorde a la naturaleza de la acción, lo cual constituye un tema de trascendental importancia al tratarse una garantía jurisdiccional.

2.- La sentencia dictada el 3 de agosto de 2010 por el juez segundo de garantías penales de Esmeraldas ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?

Este Organismo, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, teniendo en consideración la naturaleza de la acción de protección, estima pertinente referirse a la decisión emitida por el juez segundo de garantías penales de Esmeraldas el 03 de agosto de 2010, a efecto de determinar si la misma se encuentra debidamente motivada.

En tal sentido, la Corte Constitucional procederá a verificar si la decisión señalada cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Respecto de la razonabilidad, se desprende que el juez, luego de referirse a los argumentos de las partes, establece que le corresponde: "analizar si se han vulnerado o no los derechos contemplados en la Constitución de la República del Ecuador, toda vez que la Acción de Protección de Derechos, en particular es de naturaleza tutelar, directa, sumaria, preferente inmediata, intercultural y reparatoria o preventiva y tiene por objeto el Amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución (…)".

No obstante, al momento de establecer su análisis respecto del caso, transcribe la cláusula 41 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Empresa Estatal

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

de Industrialización Petróleos del Ecuador (Petroindustrial) y el Comité de Empresa Nacional de los Trabajadores de Petroindustrial "Cetrapin", y sin emitir ningún comentario al respecto, establece los registros oficiales presentados como prueba por parte del accionado, señalando:

> De los Registros Oficiales insertados como prueba por el accionado pasivo como son los Decretos Ejecutivos 1313, de fecha 18 [sic] de Septiembre del 2008 publicado en el Registro Oficial Nro. 427; Decreto Ejecutivo 493, publicado en el Registro Oficial Nro. 501, el miércoles 7 de Enero del 2009; Decreto Ejecutivo 1406 publicado el viernes 7 de Noviembre del 2008 en el registro oficial Nro. 462; el Decreto Ejecutivo Nro. 1701 publicado el lunes 18 de Mayo del 2009 en los Registros Oficiales Nro. 592; registro o decreto ejecutivo Nro. 172 publicado el 17 de Abril del 2009 en el registro oficial Nro. 90; Decreto Ejecutivo Nro. 1121 publicado el 5 de Junio del 2008 en el registro oficial Nro. 353 y Decreto Ejecutivo 225 publicado el 4 de febrero del 2010 en el registro oficial Nro. 123.

Sin embargo, el órgano judicial no emite ningún pronunciamiento al respecto. A continuación, la Sala se refiere a las pretensiones del accionante, especificando las pensiones jubilares canceladas por la institución accionada. En el considerando noveno, la judicatura analiza la pretensión del accionante de que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador debe cancelar los valores por concepto de jubilación de pensiones jubilares, respecto de lo cual señala que: "en la cláusula 41 inciso segundo dispone que el pago de Jubilación Patronal Especial en cumplimiento al Art. 219 y siguiente del Código del Trabajo asumen el Fondo de Jubilación Patronal Especial de cada filial".

En el considerando décimo la judicatura se refiere a otra de las pretensiones de los accionantes; no obstante, para su análisis se fundamenta en el Contrato Colectivo de Trabajo y en el Código de Trabajo, sin referirse a los derechos alegados como vulnerados en la demanda de acción de protección, puesto que únicamente sostienen: "La Constitución de la República del Ecuador, el Código del Trabajo garantizan que las remuneraciones, las pensiones jubilares y patronales son inembargables, por lo que la compañía accionada y su representante no pueden retener valores ni caer en mora en los pagos de las pensiones jubilares"; fundamento bajo el cual el juez resuelve declarar con lugar la acción de protección planteada.

De lo señalado se evidencia que el juez sustenta su decisión en normativa infraconstitucional, sin referirse a los derechos constitucionales supuestamente vulnerados, es decir, desnaturalizando la esencia de la acción de protección como una garantía jurisdiccional creada con el objetivo de tutelar eficaz y adecuadamente derechos constitucionales. Siendo así, se incumple el requisito de razonabilidad, ya que no existe una debida fundamentación en disposiciones constitucionales que regulan los derechos vulnerados.

En cuanto al requisito de lógica, se desprende que la decisión se sustenta a partir de amplios extractos de lo señalado por las partes procesales, sin embargo, en cuanto a los derechos alegados, no existe un pronunciamiento preciso, ya que el juez se limita a referirse a las tres pretensiones de los accionantes. Así, sobre la primera pretensión, el juez manifiesta:

> En lo que respecta a la pretensión Nro. 1 de la Acción de Protección, esto es la de pagar las pensiones jubilares, de Abril Mayo y Junio del 2010 y la satisfacción puntual de las futuras, debidas por la empresa por concepto de Jubilación Patronal previstas en el Código del Trabajo, como obligación del empleador. De las pruebas insertadas en la diligencia de Audiencia Pública, tanto por los accionados activos como pasivos se desprende que de conformidad con las órdenes de pago Nros. RGER-DEO-GTH 200471 y RGER-DEO-GTH 200868, se establece que Petroindustrial ha cancelado por concepto de pensión jubilar, correspondiente a los meses de Enero, Febrero, Abril y Mayo del 2010 (…) por lo que se colige que la accionada pasiva se encuentra en mora en el pago de la pensión jubilar al Fondo de Jubilación Patronal Especial de Petroindustrial.

Esto evidencia que el juez no sustenta su análisis en ningún derecho constitucional, ni en la medida en que esta supuesta mora afectaba los derechos de los accionantes. En lo que respecta a la segunda pretensión de los accionantes de que la Empresa Pública de Hidrocarburos de Ecuador EP-PETROECUADOR debían cancelar los valores por concepto de jubilación directamente al Fondo Especial de Jubilación Patronal de Petroindustrial, el juez se limita a referirse a lo dispuesto en el artículo 41 segundo inciso del Contrato Colectivo. En el mismo sentido, en lo que a la tercera pretensión se refiere, esto es, que se entregue mensualmente los aportes auto impuestos de los trabajadores activos de Petroindustrial al Fondo Especial de Jubilación Patronal de Petroindustrial, el juez nuevamente se refiere al Contrato Colectivo, omitiendo verificar la vulneración de derechos constitucionales. Análisis bajo el cual resuelve declarar con lugar la acción de protección propuesta.

Por estas consideraciones, se evidencia que las afirmaciones realizadas por parte de la autoridad jurisdiccional se agotaron únicamente en referirse al Contrato Colectivo y a normas del Código del Trabajo, sin que se desprenda un análisis respecto a los derechos constitucionales supuestamente vulnerados, es decir, la Sala se pronuncia respecto de asuntos que no son de competencia de la justicia constitucional.

En tal virtud, este Organismo, al no observar la existencia de una debida argumentación, así como también evidenciándose una falta de coherencia entre lo señalado por la autoridad con las competencias propias de la justicia constitucional, concluye que la sentencia no cumplió con el requisito sujeto a análisis.

En cuanto al requisito de comprensibilidad, se evidencia que la decisión se estructura a partir de un lenguaje claro y legible, en tanto el órgano judicial hace uso de estructuras gramaticales de fácil entendimiento por parte de la ciudadanía. Bajo esta consideración, se cumple el requisito de comprensibilidad.

En razón de lo señalado, la Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada por el juez segundo de garantías

penales de Esmeraldas, al incumplir los requisitos de razonabilidad y lógica, vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación.

Consideraciones adicionales

Adicional a lo manifestado, esta Corte Constitucional, en aplicación del principio *iura novit curia*, estima fundamental en el caso concreto subsanar las violaciones del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas y juez segundo de garantías penales de Esmeraldas, para lo cual procederá a establecer lo siguiente:

Del análisis del proceso constitucional se desprende que el tema central por el cual se presentó la acción de protección, tal como consta de fs. 33 a 48, se reduce a aspectos de aplicación indebida o falta de aplicación de normas infraconstitucionales, en tanto los accionantes, dentro de su demanda de acción de protección, aducen que:

> Ante la duda sobre algo tan cierto como la inaplicación y la impertinencia en el caso de FOJUPIN del artículo 22 de la Ley de Empresas Públicas y de los decretos ejecutivos (1406, de 24 de octubre del 2008; 1493, de 19 de diciembre del 2008; 1647, de 25 de marzo del 2009; 1675, del 15 de abril del 2009; 1684, de 21 de abril del 2009 y 172, de 7 de diciembre del 2009) que eliminan o restringen las erogaciones del Estado por concepto de fondos de jubilación complementarios a la jubilación del IESS, el empleador ha interpretado, en contra de las personas de los trabajadores y jubilados de PETROINDUSTRIAL, al mal entender, en clave de interferencias causadas por ideas parásitas y estereotipos alejados de la realidad (…)

Es decir, los accionantes en su demanda establecían que PETROINDUSTRIAL había vulnerado sus derechos constitucionales, en razón de la aplicación de normativa infracionstitucional que restringía sus derechos laborales, lo cual no guarda conformidad con el objetivo de la acción de protección, que es la de constituirse en la garantía jurisdiccional creada con el objeto de proteger adecuada y eficazmente los derechos constitucionales, y no por el contrario constituirse en un medio de interpretación legal, ya que aquella competencia recae en los jueces ordinarios.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia ha señalado que:

> La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria[7].

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

En el presente caso, la alegación de la aplicación indebida de los decretos ejecutivos alegados por los accionantes y de la normativa establecida en la Ley de Empresas Públicas, sitúa a la presente acción de protección en un asunto de interpretación y aplicación de normativa infraconstitucional, desnaturalizando el objetivo de la garantía jurisdiccional de acción de protección, sin que se evidencie una afectación a los derechos constitucionales de los accionantes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración al derecho constitucional al debido proceso, en su garantía de la motivación de las decisiones provenientes de autoridad pública, determinada en el literal **l** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. En consecuencia se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 21 de septiembre de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.° 28.845.

   3.2 Dejar sin efecto la sentencia emitida por el juez segundo de garantías penales de Esmeraldas el 03 de agosto de 2010, dentro de la acción de protección N.° 28.845.

   3.3 Archivar el 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 cinco votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1774-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 089-15-SEP-CC

CASO N.º 0759-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta el 17 de abril de 2013 a las 16h25, por Cristina González Camacho, en su calidad de procuradora judicial del ingeniero Othón Zevallos Moreno, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, en contra de la sentencia expedida por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio de daños y perjuicios signado con el número 11403-2004, 15-2009, decisión judicial dictada el 6 de febrero de 2013 a las 10h20, ratificada en auto que deniega la aclaración de fecha 26 de marzo de 2013 a las 10h00, notificado el mismo día y que negó el recurso de casación presentado, ratificando el fallo emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Pichincha, expedido el 25 de septiembre de 2008 a las 08h45.

El 30 de abril de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0759-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 23 de enero de 2014 a las 11h41, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión de 12 de febrero de 2014, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 25 de noviembre de 2014 a las 13h00, avocó conocimiento de la presente causa.

Breve descripción del caso

Marco René Campoverde Cárdenas, exfuncionario de la entonces Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable del Distrito Metropolitano de Quito EMAAP-Q, solicitó mediante petición administrativa del 15 de diciembre de 2013, el pago de daños y perjuicios provocados por haber incluido erróneamente su nombre en el listado de funcionarios que habían vendido su renuncia, error administrativo que había sido corregido judicialmente mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia.

Mediante oficio N.º 0058 del 8 de enero de 2004, el doctor Tomás Nieto, entonces gerente general encargado de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable EMAAP-Q, denegó lo solicitado. Ante la negativa de la solicitud, el señor Campoverde Cárdenas incoó acción contencioso administrativa, misma que fue aceptada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito mediante sentencia del 25 de septiembre de 2008 a las 08h45.

La Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable EMAAP-Q interpuso recurso de casación, mismo que fue negado por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 6 de febrero de 2013.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia expedida por Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 6 de febrero de 2013 a las 10h20, que en su parte resolutiva dispuso lo siguiente:

> (…) el acto administrativo data de 8 de enero de 2004 y la demanda se presenta el 29 de abril del mismo año, mediando entre las dos fechas menos de los noventa días término que prescribe la ley. Sin que se requieran otras consideraciones, esta Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el Recurso de Casación interpuesto por la entidad demandada, impugnando el fallo de mayoría dictado por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital de Quito de fecha 25 de septiembre de 2008, a las 08h45, que ha dado término al juicio No. 11403-444-04 seguido por Marco René Campoverde Cárdenas en contra de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito EMAAP-Q y de la Procuraduría General del Estado.- En consecuencia no se casa la sentencia y dispone estar a lo resuelto y ejecutoriado en el fallo anterior.- Sin costas ni multas.- Notifíquese, publíquese y devuélvase el proceso a su origen para los fines de ley.

Argumentos planteados en la demanda

La legitimada activa, en su demanda, alega que la decisión judicial impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, en virtud de lo siguiente:

Que "…Si bien en la sentencia se resuelve no acoger la demanda en lo relativo al reintegro del cargo, sí acepta la demanda planteada por el señor Marco Campoverde Cárdenas, condenando a la ex EMAAP-Q al pago de daños y perjuicios reclamados".

Expone que en la decisión judicial impugnada

> (…) la Primera Sala del Tribunal Distrital No.1 de lo Contencioso Administrativo contabilizó el tiempo discurrido para verificar si caducó el derecho para reclamar (…) , cabe hacer advertir que el presupuesto fáctico considerado para tal efecto por el tribunal fue el error- enunciado en la parte considerativa de la sentencia – en el que incurrió la entonces Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) al incluir al señor Marco René Campoverde Cárdenas en el listado de quienes vendieron su renuncia- y, por consiguiente, estuvieron impedidos de reingresar al sector público a prestar sus servicios en relación de dependencia-, sin embargo de que él no se desvinculó de la entonces EMAAP-Q con esa modalidad sino mediante renuncia voluntaria, cuyos efectos jurídicos eran / son distintos.

Reitera además que los hechos señalados en la sentencia impugnada:

> (…) significan que son esos dos hechos los que evidencian el error administrativo incurrido por la Ex – SENDA, por lo que era a esos hechos, y particularmente al registrado por aquella institución pública, al que debió circunscribirse la Sala para establecer el tiempo hábil para deducir la acción contencioso administrativa mas no el oficio No. 0058 de 8 de enero de 2004, mediante el cual la entonces EMAAP-Q dio contestación al pedido del señor Marco René Campoverde Cárdenas de que se le reintegre a laborar en la empresa. En el proceso hay prueba documental del error incurrido al incluir el nombre del señor Marco René Campoverde Cárdenas en la lista que la Ex SENDA elaboró sobre los servidores que vendieron su renuncia; esa evidencia es la sentencia dictada el 23 de octubre de 1998 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, y la sentencia de casación de la ex Corte Suprema de Justicia emitida el 15 de diciembre de 1999, mediante las cuales se dispuso dejar sin efecto tal acto administrativo emitido por la ex SENDA.

Manifiesta que:

> (…) En la sentencia se condena a la EPMAPS al pago de los costos de defensa del señor Marco René Campoverde Cárdenas u al mismo tiempo se falla 'sin costas'. Al haber aceptado la demanda y condenar a la EPMAPS al pago de costos de defensa judicial, la Primera Sala del Tribunal Distrital condenó con costas a la entidad pública, vb. gr. al Estado, pese a la prohibición expresa del artículo 285 del Código de Procedimiento Civil.

Arguye que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

> (…) ha resuelto rechazar el recurso de casación que la EPMAPS interpuso sobre la sentencia de instancia de la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con un razonamiento carente de motivación, inaplicando la norma jurídica pertinente, tal cual lo ordena el artículo 129.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, y violando las garantías constitucionales de la seguridad jurídica y el debido proceso (…) ", por lo que la Corte Constitucional "(…) no puede tolerar tal conducta, a sabiendas de que le corresponde velar por la observancia de los preceptos constitucionales.

Derechos presuntamente vulnerados

La accionante considera que le fue vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal **l**, y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

Pretensión concreta

La legitimada activa, en su demanda, como pretensión solicita:

> se establezca la violación de los derechos constitucionales objeto de la presente acción y ordene la reparación integral de los mismos, en consideración de que el Tribunal de Casación ratificó un fallo que adolece de inconstitucionalidad (…) De ser el caso, se ordene la reparación integral de los derechos violentados, utilizando los mecanismos que sean necesarios para el efecto.

Contestación a la demanda

Los jueces nacionales Álvaro Ojeda Hidalgo y Maritza Pérez Valencia, y el conjuez Juan Montero Chávez, miembros de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, comparecieron mediante escrito del 2 de diciembre de 2014 a las 09h48, a fin de señalar que la sentencia materia de la presente acción extraordinaria protección fue expedida por los jueces de la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo conformada por otras personas, por lo que piden remitirse al texto de dicha decisión judicial en la que constan los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por los administradores de justicia.

Comparecencia de terceros interesados

Mediante escritos del 2 de mayo de 2013 a las 13:38 y 5 de septiembre de 2013 a las 15h55, compareció el señor Marco René Campoverde Cárdenas, para exponer lo siguiente:

Sostiene que "(…) La sentencia dictada por los señores ministros de la Corte Nacional, y el auto aclaratorio de la misma es apegada (sic) ante todo a la Constitución y también a la ley (…)".

Alega el tercer interesado que

> (…) No basta la simple enunciación del art. 119 de la Constitución de 1998, porque la enunciación no configura un yerro de casación, si es que la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito EMAAP-Q, no demuestra (…) que frente a una situación fáctica contemplada en ella, declare, cree, modifique o extinga relaciones jurídicas entre las partes implicadas en la hipótesis legal, tenga el carácter de norma sustantiva (…).

Adicionalmente manifiesta que la Corte Nacional de Justicia, en la decisión judicial impugnada consideró que "(…) dentro de la misma causal primera, la casacionista expone como normas sustantivas violadas el numeral 2 del art. 346 y el art. 828 del Código de Procedimiento Civil" normas que son de carácter adjetivo y que por ende no pueden ser objeto de análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

Finalmente, solicita "(…) que se dignen rechazar la acción extraordinaria planteada por la EMAAP-Q, sin tener un verdadero fundamento de hecho, menos legal y mucho menos constitucional."

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 17 de diciembre de 2014 a las 08h43, señaló la casilla constitucional número 18 para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país.

Determinación y resolución del problema jurídico a ser resuelto

Para resolver la causa, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida por la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 6 de febrero de 2013 a las 10h20, mediante la cual se rechazó el recurso de casación, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal l y 82 de la Constitución de la República?

El derecho al debido proceso comprende un elemento estructural que materializa la existencia del Estado Constitucional de Derechos y Justicia al fundamentarse en una serie de garantías que permiten la justa composición de los procedimientos en los que se declara o resuelve sobre derechos. Además, somete el ejercicio de la autoridad a la juridicidad, evitando el actuar arbitrario de esta. Dentro de las garantías del debido proceso se encuentra la obligación de motivación de los actos del poder público, misma que se encuentra consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, que expresa lo siguiente:

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

Por otra parte, y como corolario de los denominados derechos de protección, la Constitución de la República, en su artículo 82, ha consagrado al derecho a la seguridad jurídica, definido de la siguiente manera:

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

De esta forma, se puede evidenciar que el constituyente determinó a la seguridad jurídica como un derecho constitucional y una manifestación del Estado constitucional de derechos y justicia. En este sentido, esta Corte Constitucional[1] se ha pronunciado de la siguiente manera:

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 108-13-SEP-CC, caso N.º1904-11-EP.

> Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano.

La accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, ha alegado que la sentencia de casación de la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica. Así también, ha mencionado que la decisión judicial impugnada vulnera su derecho al debido proceso al no cumplir con la garantía de la motivación que deben tener todos los actos y resoluciones del poder público. En este sentido, esta Corte[2] ha manifestado que:

> (…) se puede colegir que la garantía de la motivación adquiere una relación directa con respecto a la seguridad jurídica, ya que de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal l, la validez de los actos del poder público se verifica si estos se encuentran adecuadamente motivados, es decir, cuando se enuncian las normas jurídicas en las que se basa la manifestación de voluntad de la autoridad y la pertinencia de la aplicación de estos preceptos ante la situación fáctica concreta.

De esta forma, se puede evidenciar que los dos derechos alegados como presuntamente vulnerados se encuentran interrelacionados y guardan estrecha interdependencia, por lo que esta Corte Constitucional los analizará en forma conjunta.

Sobre la motivación

La garantía de motivación reviste de una importancia radical en el ejercicio del poder público, por cuanto el cumplimiento de este precepto constitucional dota de validez y legitimidad a los actos que emanan de la autoridad, además que constituye un ejercicio racional del poder por cuanto permite delimitar el ámbito y competencia de las entidades del Estado, evitando de esa manera abusos y vulneraciones de los derechos de los ciudadanos. Al respecto, esta Corte[3] ha señalado que "(…) La motivación procura un ejercicio de razonabilidad por parte del poder público, sin el cual la resolución adoptada carecería de validez."

Para que una decisión judicial o administrativa pueda considerarse como motivada, se deben considerar los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que han sido expuestos y definidos por la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones. En este ejercicio, este alto tribunal[4], al respecto, ha expuesto lo siguiente:

> (…) la razonabilidad, implica que la resolución judicial no imponga criterios contrarios a la Constitución o al ordenamiento jurídico, pues la razón del juzgador se sustenta en el derecho; el segundo elemento, la lógica, supone la concatenación y coherencia de los elementos considerados como premisa en la decisión judicial con la conclusión a la que se ha llegado a partir de aquellos y, finalmente, el tercer elemento, la comprensibilidad, exige que la resolución judicial sea entendible para las partes procesales y al auditorio social en general, mediante el uso de un lenguaje, sintaxis y semántica que garantice la claridad en la exposición de las ideas del juzgador y que se evite incurrir en oscuridad o ambigüedad en los conceptos.

En el caso *sub examine*, el tribunal casacional expidió su sentencia estructurando su decisión, en primer lugar, en evaluar los supuestos vicios alegados por la recurrente a la luz de las causales que establece este cuerpo normativo. En este sentido, las consideraciones N.º 4.1 y 4.2 se refirieron al análisis de la naturaleza de los artículos 346 numeral 2, y 828 del Código de Procedimiento Civil, mismas que según la accionante constituían normas sustantivas y por ende, objeto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Frente a esta alegación, el tribunal de casación observó que las normas invocadas son de naturaleza adjetiva al establecer presupuestos de carácter procesal, motivo que fundamentó la desestimatoria del argumento planteado.

En segundo lugar, la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la consideración N.º 5.1, procedió a evaluar la supuesta indebida aplicación del artículo 6 literal **b** de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que determina los asuntos que no corresponden a esta jurisdicción, norma de carácter adjetivo que al igual que en el caso de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, no se encuentran en el ámbito de la primera causal que se refiere al vicio *in iudicando* y que por ende motivaron la desestimación de lo argumentado por la accionante del remedio procesal.

En tercer lugar, el tribunal de casación desestimó la invocación de la recurrente a los artículos 130 y 133 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que hacen referencia al reclamo de daños y perjuicios en contra del Estado, en virtud de que la norma aplica únicamente a la Función Ejecutiva y por ende, no era aplicable al régimen seccional. Además, señaló la prescripción normativa del entonces vigente artículo 38 reformado de la Ley de Modernización, que determinaba que todas las demandas sobre actos administrativos, hechos, contratos y reglamentos expedidos por las entidades del Estado eran de conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En cuarto lugar, y en lo que se refería a la alegada aplicación indebida del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el tribunal de casación efectuó el análisis del ejercicio silogístico empleado por el tribunal de instancia para determinar la procedencia de la acción contencioso administrativa, comparando la fecha en que se expidió el acto administrativo impugnado y la de la

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 065-14-SEP-CC, caso N.º 0807-10-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 065-14-SEP-CC, caso N.º 0807-10-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 093-14-SEP-CC, caso N.º 1752-11-EP.

presentación de la demanda, encontrando de esa manera fundamento para desestimar lo expuesto en el recurso de casación interpuesto.

De esta forma, se colige que la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia fundamentó en derecho su decisión respecto del recurso de casación planteado por la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, cumpliendo de esa forma con el parámetro de razonabilidad que deben tener las resoluciones para considerarse motivadas.

En lo que respecta al requisito de la lógica, la accionante ha señalado que el tribunal casacional efectuó un ejercicio silogístico falaz al tomar como presupuesto fáctico de procedencia de la acción contencioso administrativa al oficio expedido por la ex Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable del 8 de enero de 2004, en respuesta al petitorio de daños y perjuicios efectuado por el señor Marco René Campoverde, cuando, según expone, el acto administrativo que provocaría el perjuicio fue el oficio N.º 107002 del 28 de junio de 1997, expedido por la entonces Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo SENDA. Frente a esta argumentación se debe verificar que el señor Marco René Campoverde, con fecha 15 de diciembre de 2003, presentó una solicitud dirigida al gerente general de la ex EMAAP, en la que requirió el pago de daños y perjuicios por el error administrativo cometido por esta entidad del régimen municipal. El gerente general encargado de la ex EMAAP respondió negando el pedido mediante oficio del 8 de enero de 2004, ante lo cual presentó la demanda contencioso administrativa con fecha 29 de abril de 2004, es decir, dentro del término que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para la interposición del recurso subjetivo que se encuentra regulado por esa norma. De esta manera se puede evidenciar que el razonamiento del tribunal casacional al establecer el ejercicio de subsunción del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa verificó adecuadamente las fechas y los términos que decurrían respecto del último accionar de la Administración, que es el que el accionante del juicio de instancia está reclamando en sede jurisdiccional. Por este motivo se puede determinar que la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no incurrió en un razonamiento falaz, y que al contrario, el silogismo construido por la autoridad jurisdiccional tuvo coherencia entre la premisa normativa, los elementos particulares del caso y la conclusión efectuada, por lo que se determina que la decisión judicial impugnada cumple con el parámetro de lógica, fundamental para determinar si está correctamente motivada.

En lo referente al parámetro de comprensibilidad, esta Corte Constitucional, al verificar que la resolución impugnada es razonable y cumple con el requisito de la lógica al haber coherencia entre las premisas particulares del caso *sub examine* con los presupuestos jurídicos empleados en el ejercicio intelectual del juzgador, determina que esta es perfectamente entendible para el gran auditorio de la sociedad, por lo que se colige que cumple con el tercer parámetro necesario para determinar su motivación.

Sobre la seguridad jurídica

En lo que respecta al derecho a la seguridad jurídica, como se ha mencionado *ut supra*, este derecho se comprende como un elemento integrador que se manifiesta como un efecto de la optimización de los derechos de protección, ya que su cumplimiento se basa en la observancia de normas, previas, claras, expedidas por el órgano competente y aplicadas a los casos concretos, generando como efecto una situación de confianza y certeza respecto de la vigencia del ordenamiento normativo. De esta forma se obliga a la autoridad a argumentar jurídica y fácticamente sus actuaciones, limitando su ámbito de actuación a las competencias que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

En el caso *sub examine*, conforme se ha demostrado con anterioridad, la actuación del tribunal casacional se efectuó en el ámbito de sus competencias y en observancia del trámite previsto en la ley para la sustanciación del recurso de casación. Además, como se demostró en el examen de motivación efectuado anteriormente, la decisión jurisdiccional estuvo fundamentada en los preceptos jurídicos constitucionales y legales de manera razonable al identificarse adecuadamente las instituciones jurídicas vigentes y aplicables al momento en que se produjo el error administrativo que dio lugar a la solicitud de resarcimiento de daños y perjuicios en el administrado; en cuanto a su estructura lógica, estuvieron determinadas coherentemente las premisas normativas y particulares al identificarse con claridad los hechos que produjeron el perjuicio en el solicitante, que fueron de responsabilidad de la entidad demandada y que se demostraron a través de las actividades judiciales previas en las que incurrió el señor Campoverde Cárdenas; Por ende, la decisión judicial se construyó en un lenguaje comprensible para las partes y el auditorio social. De esta forma, al no existir ningún equívoco respecto de la construcción de la decisión judicial impugnada, las partes tuvieron un efecto de certeza y confianza respecto de lo decidido, con lo que se verifica el cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica.

En conclusión, de todo el análisis *ut supra* de las supuestas vulneraciones de derechos alegadas por la accionante de la presente garantía jurisdiccional, esta Corte determina que la sentencia expedida por la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones de las autoridades públicas, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, y por ende tampoco cometió ninguna vulneración al derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la norma ibídem, por lo que se evidencia que la acción extraordinaria de protección interpuesta es improcedente y debe ser negada.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0759-13-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 090-15-SEP-CC

CASO N.º 1567-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparece el señor Alberto García Martínez, por sus propios y personales derechos, y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de agosto de 2013 a las 11h49, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0472-2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 11 de septiembre de 2013 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Marcelo Jaramillo Villa, en ejercicio de su competencia, el 24 de junio de 2014 avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1567-13-EP, conforme a lo dispuesto en las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 02 de abril de 2014.

De conformidad al sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión de 09 de julio de 2014, el secretario general, mediante memorando N.º 320-CCE-SG-SUS-2014 remitió el caso N.º 1567-13-EP al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, quien el 08 de enero de 2015 a las 09h30, avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo, señor Alberto García Martínez, por sus propios y personales derechos, en lo principal, hace las siguientes exposiciones:

Dice que el proceso administrativo de su solicitud de reconocimiento del estatus de refugio, que por sus irregularidades fue impugnado en sede judicial en razón de que solicitó refugio el 04 de septiembre de 2012, misma que ha sido rechazada con esta fecha por haber presentado fuera de un plazo de 15 días posteriores a su ingreso al territorio ecuatoriano, sin que mediara ninguna entrevista.

Que el 10 de abril de 2013 interpuso una acción de protección signada con el N.º 8021-2013 en contra de la resolución de inadmisión de trámite de refugio de fecha 04 de septiembre de 2012, la cual fue inadmitida a trámite por la Tercera Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito y cuyo sustento se refirió a que la Constitución, en sus artículos 41 y 9 prevé el pleno ejercicio de los derechos para los refugiados; que el rechazo automático a su solicitud de refugio, sin habérsele concedido un plazo adecuado para preparar su solicitud y sin tener una entrevista, constituye una violación al debido proceso, al derecho a la petición y a la tutela judicial efectiva; que la notificación de la inadmisión a trámite de la solicitud de refugio sin tener una entrevista constituye una violación a

la seguridad jurídica y su derecho a la petición, y que se solicitó medidas cautelares para no ser deportado hasta la emisión de una decisión sobre la acción de protección.

Manifiesta que el 29 de abril de 2013, la Tercera Unidad Judicial emitió sentencia en la que se hizo constar que la acción de protección no es un mecanismo aplicable y sin saber sobre derecho de refugio dictaminó que el accionante no debió apartarse del principio de legalidad al existir normas claras. Dice que el 03 de mayo de 2013 se presentó recurso de apelación, mediante el cual la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ratificó la decisión de primera instancia, la misma que –dice– fue errada y cometió una vulneración a sus derechos al argumentar que la acción de protección no es el medio idóneo para elevar una violación de derechos humanos y que por lo tanto se vulneró su derecho a la tutela efectiva, en violación del artículo 11 de la Constitución; que disponer que el principio de legalidad previene la revisión de su solicitud vulnera su derecho a solicitar refugio en virtud del artículo 41 de la Constitución, y que la sentencia impugnada ignora el principio constitucional de no devolución, en violación del antes referido artículo 41.

Respecto de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, refiere una variada jurisprudencia constitucional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Dice que el derecho al refugio, al debido proceso y petición, consagrados en los artículos 41 y 76 de la Constitución, debieron ser aplicados preferentemente en caso de conflicto con el artículo 27 del Decreto 1182 –que establece el plazo de 15 días para presentar la solicitud para reconocimiento de la condición de refugiado– razón por la que en la sentencia impugnada violaron su derecho al debido proceso al establecer y confirmar un plazo totalmente reducido que hace materialmente imposible ejercer este derecho, así como también que se violó su derecho de petición al confirmarse su inadmisión a trámite sin conceder ningún recurso de apelación, razones por la que considera que la jueza ha errado al disponer que prima el principio de legalidad por sobre los derechos constitucionales, porque la norma del referido decreto, aunque es clara y debidamente aplicada, no puede violar la Constitución.

Sentencia o auto que se impugna

A criterio del accionante, la sentencia que se impugna, en su parte pertinente dice:

> (…) CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA, PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES.- Quito, jueves 22 de agosto del 2013, las 11h49.- VISTOS: (…) Por lo expuesto, esta Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el recurso de apelación interpuesto y por las motivaciones debidamente fundamentadas en este fallo, confirma la sentencia subida en grado. Una vez ejecutoriada esta resolución, cúmplase con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 86 de la Constitución de la República (…) Notifíquese.- (…).

Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo es que se acepte la acción extraordinaria de protección en todas sus partes para declarar sus derechos constitucionales vulnerados en la sentencia impugnada, mediante la cual se decidió rechazar el recurso de apelación.

Contestaciones a la Demanda

Comparece la Dra. Laura Esther Romero Méndez en su calidad de directora de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y como tal, tercero interesado en la presente acción jurisdiccional constitucional, quien en lo principal manifiesta:

Que respecto de la solicitud de refugio presentada por el señor Alberto García Martínez, se empleó la normativa aplicable al caso materia de Refugio en el Ecuador, esto es, la Constitución de la República, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Humanitario, de los Refugiados y demás normativa internacional atinente a la materia.

Que la normativa ecuatoriana vigente a la época y aplicable al caso en materia de Refugio estuvo dispuesta en el Decreto Ejecutivo N.º 1182, emitido el 30 de mayo de 2012, que en sus artículos 8, 27, 33, 48 y 50 que refieren a la definición del reconocimiento de una persona como refugiada en el Ecuador y el procedimiento previsto para el tratamiento de toda solicitud de refugio y los recursos aplicables, hasta el 11de septiembre de 2014.

Que la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, hoy llamado Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, inadmitió la solicitud de refugio por no reunir los requisitos para su admisibilidad, es decir, no se presentó dentro del tiempo establecido en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, esto es, que no fue presentado dentro de los 15 días posteriores a su arribo al Ecuador y recién lo hace a los 44 días de su permanencia en el país.

Que el señor Alberto García Martínez presentó una acción de protección de Derechos Constitucionales el 10 de abril de 2013, es decir, luego de más de 7 meses de haber presentado la solicitud de Refugio, la misma que ha sido inadmitida.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, antes denominado Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, no es la única autoridad ante la cual se puede presentar dichas solicitudes de Refugio, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 1182.

Que la Dirección de Refugio determinó que al no haber presentado la solicitud dentro del plazo vigente a la época, esto es, 15 días como determinaba el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 1182, en aplicación del principio de legalidad, consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 82 ibídem, inadmitió a trámite la solicitud, habiendo causado estado precisamente por la inacción del señor Alberto García Martínez.

Que el accionante, Alberto García Martínez, tuvo la oportunidad de presentar cualesquiera de los recursos administrativos establecidos en los artículos 174, 176 y 178 del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva y artículos 33, 48 y 50, ante el director de Refugio o el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, hoy Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Que el accionante reconoce que fue atendido por los funcionarios de la Dirección de Refugio, como es su obligación, además de que su petición fue atendida con celeridad y recibió respuesta fundamentada, ya que la negativa a su solicitud de Refugio fue dada el 04 de septiembre de 2012, misma que era susceptible de impugnación de considerar tener derecho y no lo hizo, provocando que dicha resolución sea firme para todos los efectos legales, de conformidad con el artículo 177 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, razón por la que –dice– que el derecho de petición, constante en el numeral 24 del artículo 66 de la Constitución de la República ha sido respetado a cabalidad por parte de la Dirección de Refugio de esta Cartera de Estado.

Finalmente, hace un análisis de las políticas migratorias aplicables en el Estado ecuatoriano, de la facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva y de la aplicación de las normas constitucionales respecto de la procedencia de la acción extraordinaria de protección.

En base a estas consideraciones, solicita que se deseche la presente acción extraordinaria de protección y se deje en firme lo resuelto en la acción de protección, y a su vez se declare en firme la decisión tomada por la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, esto es, la inadmisibilidad de la solicitud de Refugio presentada extemporáneamente por el señor Alberto García Martínez, y por último se disponga el archivo de la presente causa.

Por otra parte, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien únicamente ha señalado casilla constitucional para recibir sus notificaciones posteriores en la sustanciación de la presente acción jurisdiccional constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción constitucional en contra de la sentencia dictada el 02 de agosto de 2012 a las 12h16, por el juez del trabajo de Cotopaxi, dentro del juicio laboral N.º 0196-2011.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)"; y del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se instituye como el mecanismo constitucional de garantía, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las cuales se originen vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. La acción extraordinaria de protección posee el carácter de subsidiaria, razón por la que no debe ser asimilada como una ulterior instancia, lo cual correlativamente faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse de manera exclusiva en los casos en los que se deban reparar el o los derechos constitucionales violentados en el trámite ordinario de la tutela judicial. 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 inmediata.

Reiterando, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se evidencie alguna o varias vulneraciones, por acción u omisión, de derechos reconocidos en la Constitución de la República. Cabe enfatizar que si bien la acción extraordinaria de protección no está considerada como un recurso frente a la insatisfacción de pretensiones subjetivas en la justicia ordinaria, sí tiene procedencia cuando en el desarrollo de un determinado proceso se comprueba fácticamente la afectación de uno o varios de los derechos constitucionales. Debe tenerse en cuenta también que la acción extraordinaria de protección procede una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, excepto cuando la falta de interposición de estos recursos no fuese atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En este sentido, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha expresado:

> (…) la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones u omisiones, en este caso de los

jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conforme al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República[1].

Determinación del problema jurídico

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará si la sentencia dictada el 22 de agosto de 2013 a las 11h49, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0472-2013, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso y enunciarlo de la siguiente manera:

La sentencia dictada el 22 de agosto de 2013 a las 11h49, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0472-2013, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía básica del derecho a la defensa, de petición, y a la tutela judicial efectiva de los derechos de refugio y no devolución?

Resolución del problema jurídico

La sentencia dictada el 22 de agosto de 2013 a las 11h49, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0472-2013, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía básica del derecho a la defensa, de petición, y a la tutela judicial efectiva de los derechos de refugio y no devolución?

En el presente caso, la pretensión del legitimado activo, Alberto García Martínez, se refiere a que se deje sin efecto la sentencia dictada el 22 de agosto de 2013 a las 11h49, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0472-2013, porque a su criterio, al rechazar la referida acción de protección, no se tomó en cuenta que al negar su solicitud de refugio por haberse presentado en forma extemporánea, se vulneraron las normas constitucionales que garantizan este derecho.

La vigente estructura jurídico-política del Estado ecuatoriano determina que todo su funcionamiento debe ajustarse o encontrar sustento en el principio de supremacía constitucional, el mismo que está dispuesto en el artículo 424 de la Constitución de la República, que establece: "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica".

Para efectivizar el cometido de la supremacía constitucional se requiere del compromiso de todos los actores sociales, en particular, de la Corte Constitucional en tanto se instituye como el "máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia"[2]. La supremacía constitucional encuentra sentido y debe transmitirse a través de la adecuada y eficaz protección de los derechos constitucionales, en cuya misión los jueces, mediante su actividad, desempeñan un rol trascendental, en aras de materializar el "(…) Estado constitucional de derechos y justicia (…)"[3] e imprimiendo una democracia sustancial en lugar de democracia formalista o procedimental.

El desarrollo del Estado constitucional encuentra en el garantismo el sustento para efectivizar y a la vez para otorgar legitimidad y contenidos concretos a los derechos constitucionales cuya supremacía se pretende, es decir, para otorgar el carácter normativo a los preceptos atinentes a los derechos. A través del garantismo lo que se intenta es representar, interpretar y explicar el contenido de los derechos para precisamente articular las garantías, asimiladas como técnicas normativas diseñadas para tutelar los derechos constitucionales y correlativamente para neutralizar y limitar el abuso de poder.

Cabe indicar que el modelo garantista no se restringe a avalar las formas de producción del derecho mediante el cumplimiento de normas procedimentales respecto de la formación de leyes; por el contrario, su elaboración jurídica se dirige a evolucionar la programación de sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios de justicia. Así, el garantismo cumple la función de "(…) establecer las técnicas de garantías idóneas y a asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos (…)"[4].

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC.

[2] Constitución de la República del Ecuador, Art. 429.

[3] Constitución de la República del Ecuador, Art. 1.

[4] FERRAJOLI, Luigi; La Democracia Constitucional; en Desde otra Mirada, Textos de Teoría Crítica del Derecho; Compilador Christian Courtis; Eudeba; Universidad de Buenos Aires; 2001; Págs. 261 y 265.

El Estado constitucional de derechos y justicia, garantista de derechos, para su consolidación y desarrollo requiere indefectiblemente de las garantías constitucionales, entre ellas la acción extraordinaria de protección, concebida como el mecanismo jurisdiccional constitucional de amparo contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las que se deriven evidentes vulneraciones, por acción u omisión, del debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos y que tiene el carácter declarativo, de conocimiento y reparatorio.

Es precisamente a través de la acción extraordinaria de protección que el juez constitucional realiza el correspondiente análisis sustancial de la cuestión constitucional controvertida, luego de lo cual, si el caso lo amerita, en sentencia, declara la violación de uno o varios derechos constitucionales y correlativamente ordena su reparación integral, conforme lo prescribe el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República. Las garantías jurisdiccionales establecen las facultades que tiene el juez constitucional para ejercer control de los actos públicos y privados, tendientes a vigilar que estos no vulneren ningún derecho constitucional.

Sobre la base de los criterios antes enunciados y de la revisión de los autos constantes en el proceso constitucional de acción de protección sustanciada y resuelta en jurisdicción ordinaria, la Corte Constitucional considera conveniente confrontar y analizar todas las actuaciones procesales a efectos de otorgar una respuesta constitucional adecuada respecto de las pretensiones anunciadas por el legitimado activo, a través de las siguientes razonamientos:

El accionante, Alberto García Martínez, considera que en la sentencia impugnada –también en la de primera instancia– se ha vulnerado el debido proceso en la garantía básica del derecho a la defensa.

En primer lugar, conviene señalar que el debido proceso representa el derecho constitucional de carácter procesal y sustantivo, consignado para encontrar la eficacia judicial; así, se lo asimila como la garantía de respeto a otros derechos fundamentales destinados a garantizar la justicia, la equidad y rectitud de los procedimientos judiciales y no judiciales. Concretamente, el debido proceso equivale a otorgar seguridad, tutela y protección para quien es o tiene la posibilidad de ser parte en un proceso.

Pilar fundamental en el que se respalda el debido proceso es el derecho a la defensa, concebido como el principio jurídico procesal o sustantivo por el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, incluyéndose la oportunidad para ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez. El derecho a la defensa garantiza que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro del proceso; su objeto es el de equilibrar en lo posible las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el defensivo para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que afiancen su condición y para impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, para así acceder a una eficaz administración de justicia.

Remitiéndonos al análisis del proceso de acción de protección en el caso *sub júdice*, se puede apreciar que el proceso se ha sujetado a las disposiciones normativas que, para el efecto, constan en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, que en base a este cuerpo normativo se ha respetado las garantías procesales tanto a la parte actora como a la demandada, lo cual se evidencia a través de las siguientes actuaciones procesales: a) El juez de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Quito avocó conocimiento y aceptó a trámite la acción de protección de forma inmediata, conforme lo determina el artículo 13, procediendo inclusive a notificar a las partes, en particular, a las autoridades demandadas, quienes contestaron la demanda constitucional; b) Acorde a lo dispuesto en el artículo 14, se llevó a efecto la audiencia pública en la cual fueron escuchadas las argumentaciones realizadas por las partes procesales vinculadas a través de la acción de protección; c) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 se les otorgó a las partes accionante y demandada las debidas garantías y posibilidades para presentar las pruebas que consideraron apropiadas para justificar sus asertos, como en efecto así se hizo, receptándose los elementos probatorios de respaldo a sus pretensiones; y, d) Finalmente, se dictó la correspondiente sentencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 17. En apelación, la sustanciación y resolución de la acción de protección correspondió a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de acuerdo con lo determinado en el artículo 24 de la enunciada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Significa, entonces, que la garantía constitucional al debido proceso fue respetada y garantizada en la sustanciación y resolución de la acción de protección, por haberse sujetado a las normas que rigen su procedimiento y que se encuentran estipuladas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Es decir, es irrebatible que tanto al señor Alberto García Martínez como a la parte demandada se les otorgó las debidas garantías de acceso a la administración de justicia, se les aseguró su participación y respuesta a sus peticiones en todos los actos procedimentales propios de esta garantía jurisdiccional. Vale decir que los jueces ordinarios se sometieron y aplicaron adecuadamente las reglas sustantivas y procedimentales que regulan la acción de protección, lo cual implícitamente comporta la ausencia de arbitrariedades, abusos o desviaciones que pudieran atentar contra expresas normas constitucionales. Además, que ninguna de las partes procesales alegó alguna o presuntas vulneraciones al debido proceso, en razón de que se denota la salvaguardia de los principios de legalidad e igualdad y por supuesto el derecho de acceso a la administración de justicia.

Ahora, respecto a la impugnación de que en la sustanciación y resolución de la acción de protección se ha vulnerado el derecho a la defensa, cabe indicar que esta facultad es conceptualizada como el principio jurídico, procesal o sustantivo, en el que se sustenta el debido proceso, a través del cual toda persona tiene derecho a no ser privada de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un determinado proceso,

incluyéndose la garantía de equilibrio de las facultades que tienen los sujetos procesales actor y demandado, respecto a la contradicción de pruebas de cargo, aportar medios de prueba que afiancen su condición y a impugnar las decisiones legales que le sean contrarias.

La Corte Constitucional ha referido al respecto que:

> El derecho a la defensa forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho a la defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia[5].

Acorde a las antes enunciadas argumentaciones y de la revisión de las piezas procesales del caso *in examine,* se puede comprobar que a las partes procesales involucradas en la acción de protección se les garantizó y respetó el derecho a la defensa, porque se evidencia que tanto a la parte actora como a la demandada se les permitió ejercer todos los derechos de acceso personal y oportuno a las diligencias destinadas a conocer los cargos y las pruebas que los sustentan, para ejercitar el derecho de contradicción, aportar los medios de prueba que desvirtúen los cargos formulados, pedir la práctica de pruebas y participar en su producción, inclusive para recurrir a la impugnación, diligencias procesales que fueron destinadas para crear certeza respecto de la vulneración o no de derechos constitucionales contenidas en la resolución administrativa de no admisión de la solicitud de refugio del accionante Alberto García Martínez por parte de la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

Cabe destacar que a las partes procesales vinculadas a la acción de protección se les respetó y garantizó con adecuada imparcialidad el derecho constitucional a la defensa, toda vez que se les permitió el debido acceso para sustentar en forma argumentada cada una de sus pretensiones, para objetar las argumentaciones expuestas por la parte contraria, acorde al ámbito de la acción de protección y para dotar de sustento a las pretensiones fácticas y jurídicas de las partes procesales, todas ellas relativas a la pertinencia o no de la solicitud de refugio propuesta por el legitimado activo.

Entonces, la acción de protección materia del caso *sub júdice*, al haberse sustanciado de acuerdo con las normas que rigen la materia y otorgado a las partes procesales el adecuado acceso para fundamentar y controvertir sus pretensiones, se garantizó y respetó el derecho a la defensa, tanto al accionante como a la parte demandada, razón por la que no hay lugar a la impugnación realizada por el legitimado activo respecto de la vulneración del derecho a la defensa.

El legitimado activo, Alberto García Martínez, considera que en la sentencia impugnada no se respetó el derecho de petición consagrado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República que garantiza: "(…) el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas".

El derecho de petición es la garantía constitucional a través de la cual todo ciudadano tiene la facultad de acceder directamente a la administración pública para realizar peticiones y que estas sean resueltas de forma oportuna, clara y motivada, es decir, que el derecho de petición se instituye en el fundamento de protección y de garantía para los administrados, puesto que al recurrir a este mecanismo constitucional se exige de la administración, concretamente del Estado, la protección de los derechos.

Efectivamente, el derecho constitucional de petición goza de jerarquía constitucional porque su efectividad determinará la obtención de los fines esenciales del Estado, en particular, del derecho de participación ciudadana en las decisiones del poder público, para asegurar que las autoridades cumplan con sus funciones, pero también tiene el carácter de derecho político porque garantiza a las personas el derecho de participación, mediante el cual ejerce control de las decisiones emanadas por la administración, cuyo fin, entre otros, es el de crear los adecuados conductos de comunicación entre el Estado y los ciudadanos y así acceder a una sociedad más democrática y justa.

A través del derecho de petición lo que se pretende fundamentalmente es que la administración asuma la obligación de entregar pronta, ágil y eficaz respuesta o resolución a lo solicitado de manera motivada.

No obstante, es de radical importancia precisar que el derecho de petición y la respuesta de la administración bajo ningún concepto involucra la obligación de acceder favorablemente a lo solicitado, situación que no necesariamente contrae la vulneración del derecho de petición, básicamente cuando la autoridad ha respondido al peticionario de forma oportuna, aunque la respuesta sea negativa, aunque sí existe afectación del derecho constitucional cuando la respuesta ha sido tardía o se omite la respuesta.

De acuerdo con las consideraciones precedentes y remitiéndonos al caso concreto, cabe precisar que la alegación realizada por el accionante respecto de la vulneración del derecho de petición, se concentra en la negativa recibida por parte de la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a su solicitud de concesión de refugio, por extemporánea, situación fáctica que, a su criterio, vulnera expresos derechos constitucionales y que no ha sido tomada en cuenta en la sentencia impugnada. Al respecto, es menester hacer las siguientes puntualizaciones:

La solicitud de refugio recibió respuesta de fondo, clara y precisa acorde con las facultades legales de las que estaba provista la autoridad administrativa, en el caso específico, la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, aplicando la norma jurídica establecida en el artículo 27 –vigente a la fecha– del Reglamento para la aplicación en Ecuador del Derecho de Refugio, que disponía taxativamente la inadmisibilidad

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

de toda solicitud de refugio que sea presentada fuera del plazo de quince días, en virtud de lo cual, la decisión emitida respondió a una obligación sustantiva que preveía su no procedencia.

La resolución de no aceptación de la solicitud de refugio fue pronunciada dentro de los parámetros de prontitud, es decir, se empleó el concepto material, real y verdadero y no aparente, de acuerdo a la naturaleza de la petición, determinándose la consecuente certidumbre respecto de la conducta a ser observada frente a la administración y con relación a sus propias necesidades e inquietudes.

Corresponde destacar que el derecho de petición per se no da lugar a confusiones relacionadas con el contenido de los derechos que las personas pretendan efectivizar mediante este recurso, vale decir, que el derecho de petición queda satisfecho cuando la solicitud concreta ha recibido respuesta pronta y de fondo por la autoridad competente; sin embargo, desde ninguna perspectiva debe juzgarse que la decisión o respuesta administrativa respecto de otros derechos invocados, en relación al pedido, deba necesariamente ser favorable a quien ha formulado la petición.

Sobre la base de estas consideraciones y respecto de la alegación realizada por el legitimado activo, de vulneración del derecho de petición, no existe ningún argumento fáctico y normativo que visibilice esta impugnación, ni en el ámbito administrativo ni en el jurisdiccional correspondiente a la acción de protección cuya sentencia es materia de análisis.

El accionante, Alberto García Martínez, considera que en la sentencia materia de la impugnación se ha vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, específicamente, respecto de los derechos de refugio y no devolución, establecidos y garantizados en los artículos 41 y 66 numeral 14, respectivamente, de la Constitución de la República del Ecuador.

La tutela judicial efectiva básicamente representa el derecho de toda persona para acceder a los tribunales y obtener de aquellos la tutela adecuada de sus derechos subjetivos o intereses legítimos mediante una resolución que priorice las normas y principios constitucionales, es decir, simboliza el derecho que tienen todas las personas para acceder al sistema judicial y a obtener de los tribunales, resoluciones motivadas que eviten su indefensión, de tal manera que toda persona que pretenda la defensa de sus derechos o intereses legítimos debe ser atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas.

Así, la tutela judicial efectiva representa tres facultades principales, a saber: el acceso al proceso o a la jurisdicción, el derecho a la defensa contradictoria y fundamentalmente a obtener una sentencia dotada de efectividad.

Para el caso *in examine*, tiene trascendencia remitirse a uno de los elementos que materializan la tutela judicial efectiva, esto es, el derecho que tiene toda persona de recibir de los tribunales de justicia una resolución o sentencia efectiva, requiriéndose, para tal efecto, que la decisión respete y garantice los derechos constitucionales y consagrados en instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, derechos de refugio y no devolución, en el caso presente.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 41 expresamente dispone:

> Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

Por su parte, el artículo 66 numeral 14 de la Carta Constitucional reza:

> Se reconoce y garantizará a las personas: (…) 14. (…) Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

De acuerdo con las normas constitucionales antes enunciadas, el Estado ecuatoriano asume las responsabilidades objetivas de otorgar protección y garantía al catálogo de derechos establecidos en la Carta Magna, para el caso concreto, los derechos de refugio y no devolución, obligaciones que correlativamente demandan el compromiso de implementar las condiciones necesarias para lograr su materialización y a la vez la remoción de todo obstáculo de índole normativa o administrativa.

El legitimado activo recurrió con su solicitud de refugio ante la dirección respectiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la cual fue inadmitida por haberse presentado extemporáneamente, es decir, fuera de los quince días que establecía el artículo 27 del Reglamento para aplicación en Ecuador del Derecho de Refugio. Vale destacar que si bien las leyes y reglamentos están destinados para desarrollar los derechos, no es menos cierto que estas disposiciones deben guardar sujeción y coherencia con las normas constitucionales para dotarlas de materialidad y eficacia.

El artículo 11 numerales 5 y 8 de la Constitución de la República respecto de los principios de aplicación de los derechos establece que: "En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan a su efectiva vigencia", y que: "El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio".

Efectivamente, para la realización del catálogo de derechos constitucionales en el marco del garantismo, en tanto las disposiciones constitucionales deben ser consideradas como normas-principio y por ello de aplicación inmediata

y directa, para plasmar su efectividad requiere contar con operadores de justicia comprometidos con este propósito, específicamente de los jueces, quienes tienen la obligación jurídico-constitucional de materializar los derechos establecidos en la Constitución de manera evolutiva o dinámica, sistemática y teleológica, de tal manera que a través de estas interpretaciones, pueda obtenerse la real representación y alcance, en el caso concreto, del derecho de refugio y no devolución, a efectos de entregar efectiva protección y garantía conforme al contenido de su núcleo esencial.

En el caso *sub júdice*, si bien la norma de carácter reglamentario determinaba imperativamente un tiempo rígido para la presentación de la solicitud de refugio, concretamente de quince días, no es menos cierto que este lapso, para el caso específico del señor Alberto García Martínez, le resultó insuficiente, debido a sus particulares situaciones fácticas por las que debió atravesar su integridad personal y psíquica, como consecuencia del obligado abandono de su país de origen, Cuba, hacia el Ecuador, por presuntas afectaciones de parte de las autoridades estatales a su integridad física y de actos discriminatorios por su orientación sexual, lo que obligaba al país receptor, en este caso a las autoridades ecuatorianas, a otorgar un tratamiento conveniente de orden jurídico que le permitiera tener la certeza de que su expectativa de acceder al derecho de refugio, a través de su solicitud, iba a ser objeto de estudio y análisis acorde con los principios constitucionales *pro homine*.

La especial situación a la que estaba expuesto el accionante Alberto García Martínez, específicamente en su integridad personal y de libertad, presuponía que su caso debía ser sometido a un examen acorde con los principios y normas constitucionales y de índole internacional que protegen los derechos a la vida y a la integridad física.

La expectación generada en la persona de Alberto García Martínez de recibir refugio en nuestro país, obligaba a las autoridades administrativas y judiciales de la República del Ecuador a convertirse en eficaces custodios del derecho constitucional al refugio, es decir, a otorgar verdaderas garantías de protección a su persona. En este caso, los jueces de primera y segunda instancia que negaron en sentencia la acción de protección del legitimado activo, ignoraron sus obligaciones jurídicas de precautelar los mandatos constitucionales, al no conceder estricta sujeción a las condiciones materiales que exige la justicia constitucional, en su cometido de materializar con efectividad el derecho constitucional de refugio del accionante Alberto García Martínez, evitando recurrir a las formalidades legales que restringen su contenido esencial y que inevitablemente se evidencian en el texto de las sentencias materia de la acción de protección, las cuales carecen de análisis constitucional de fondo.

La aquiescencia demostrada por los jueces de jurisdicción ordinaria a través de sus sentencias en la acción de protección, al otorgar preeminencia a la norma-regla que establecía el plazo para la interposición de la solicitud por sobre el derecho constitucional al refugio en su contenido y alcance, a la postre determinó que estas decisiones judiciales adolezcan de falta de idoneidad y razonabilidad de manera que permitan llegar a un fin constitucionalmente justo, esto es, garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos del señor Alberto García Martínez, insistiendo en que las formalidades legales están orientadas a desarrollar los derechos y de ninguna manera a limitarlos o vulnerarlos.

En las decisiones judiciales emitidas en la acción de protección presentada por el accionante Alberto García Martínez, no se advierte que se hayan aplicado criterios de razonabilidad y proporcionalidad que engarcen las realidades humanas con la protección de los derechos constitucionales, que es el fin mismo del Estado constitucional de derechos y justicia, en el caso sub examine, para atender de forma adecuada y razonable la solicitud de refugio, en tanto se oriente a garantizar la integridad física y de libertad del accionante Alberto García Martínez, y que represente una resguardada tutela judicial efectiva.

Esta Corte considera que los jueces ordinarios debieron garantizar la aplicación del principio *pro actione*, estipulado en el artículo 2 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone: "Si hay varias normas o interpretaciones aplicables al caso concreto, se debe elegir la que más proteja los derechos de la persona", en concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 *ibidem* que establece: "La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales", en el caso *sub examine* de otorgar particular importancia a la situación fáctica y jurídica a la que estaba expuesto el legitimado activo y garantizar el tratamiento adecuado y eficaz a la expectativa de refugio, considerando que el derecho de las personas para acceder a la jurisdicción como expresión de la tutela judicial efectiva, no necesariamente involucra el acogimiento de la pretensión solicitada, sino que representa la obligación de la jurisdicción de receptarla y dotarle de una reflexiva y razonada interpretación respecto de su procedencia y legitimidad, en el caso concreto, de conferirle una interpretación más favorable a la efectividad del derecho reclamado.

Conforme se puede evidenciar de autos, los jueces constitucionales de primera y segunda instancia que negaron en sentencia la acción de protección presentada por el legitimado activo, ignoraron la misión de la que están investidos, esto es, la de jueces constitucionales garantistas del derecho, porque no realizaron el debido análisis de las situaciones fácticas aducidas por el señor Alberto García Martínez y la debida interpretación sistemática y dinámica de lo que representa el derecho de refugio, cuyo núcleo esencial consiste en otorgar protección a las personas que hubieren huido de sus países de origen debido a temores fundados que determinen la amenaza de su vida, su seguridad y libertad, o por causa de violencia generalizada.

Cabe recalcar que dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, los valores y los principios encuentran supremacía respecto de las reglas, en tanto, tienen como finalidad otorgar mayor eficacia a la protección de los derechos, de acuerdo con las realidades, porque no solo

se defiende el estatus personal de sus titulares, sino que se erigen en criterios hermenéuticos preferentes en la aplicación del derecho.

El caso concreto del accionante, Alberto García Martínez, nos reconduce a asimilar la idea de que la tutela judicial efectiva debe ser caracterizada como el derecho que tienen las personas para acceder al sistema judicial y a conseguir de los tribunales resoluciones motivadas, capaces de evitar su indefensión, es decir, que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o intereses legítimos, ella debe ser atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Vale decir que el tratamiento jurídico entregado al legitimado activo en las sentencias de acción de protección, no corresponde al ejercicio de una sustancial justicia constitucional y menos a una razonable tutela judicial efectiva, en razón de que este derecho no debe restringirse al formal acceso a la administración de justicia, sino que su cometido es mucho más amplio, pues debe dirigirse a otorgar la garantía de obtener un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones que se derivan de un proceso.

La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales no finaliza con la presencia de un orden normativo que regule su protección, sino que es necesario contar con mecanismos que aseguren la efectivización de los derechos constitucionales, en el caso concreto, del derecho de refugio y no devolución. En este escenario, los jueces desempeñan un rol significativo en la defensa y materialización de los derechos constitucionales, en tanto su actividad debe orientarse a realizar el control y sujeción de las normas ordinarias y la actividad de la administración pública con la Constitución.

Las conquistas más relevantes del constitucionalismo contemporáneo exigen de los jueces que sus decisiones sean fundamentadas y que protejan y garanticen los derechos constitucionales y aquellos dispuestos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. El constitucionalismo moderno imprime vigentes cambios de paradigmas para la consecución de la justicia, es decir, se requiere de los jueces esfuerzos y razonamientos jurídicos eficaces mediante la aplicación de valores y principios constitucionales, concebidos como criterios axiológicos y superiores a las reglas, que permitan acceder a una administración de justicia efectiva, –lo cual, insistiremos, no ha ocurrido en el tratamiento de la solicitud de refugio y no devolución pedida por el señor Alberto García Martínez–, y concomitantemente se fortalezca la legitimidad estatal cuyo fundamento radica en el respeto al valor de la persona y de sus derechos.

La justicia constitucional propende la superación de los principios de la legalidad por los de juridicidad o constitucionalidad, imponiéndose el respeto y garantía de los derechos de las personas y de la naturaleza, Así, el cambio del paradigma de la mera legalidad por el constitucionalismo, establece la ruptura del modelo positivista clásico por el modelo garantista de los derechos en el que se establecen las radicales diferencias de representación de validez y vigencia de las leyes, entre legitimidad sustancial y legitimidad formal para la consecución de la justicia, obligación que es de competencia de la Corte Constitucional, cuya finalidad es realizar la interpretación que permita acceder a un resultado constitucionalmente "correcto" producto de un análisis razonado que evidencie certeza y previsibilidad jurídica.

Por otro lado, el Estado ecuatoriano, como parte integrante de la comunidad internacional, ha asumido diferentes obligaciones entre las cuales constan la protección y garantía de los derechos humanos, destinadas a asegurar el bienestar de las personas residentes en el territorio nacional, en el caso concreto, de las personas que tienen o requieren acceder al estatus de refugiado.

El derecho al refugio y no devolución por tratarse de un derecho de especiales características, en tanto está destinado a dotar de protección a personas que se encuentran en un real estado de vulnerabilidad –en los aspectos de integridad física, psíquica, emocional, etc., – requiere de parte de los Estados y de la comunidad internacional un tratamiento especializado que visualice y otorgue segura protección a las personas expuestas a estas condiciones de vida.

Efectivamente, en el ámbito interno, la Constitución de la República, en el artículo 41, reconoce los derechos de asilo y refugio, otorgando para ello la protección especial que garantice el pleno ejercicio de estos derechos; de la misma forma, en el artículo 66 numeral 14 se reconoce y garantiza que las personas extranjeras no deben ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o de sus familiares peligren por causa de discriminación.

Por su parte, en el ámbito internacional, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en su artículo 33, expresa la prohibición de expulsión y devolución de un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligren por actos discriminatorios, salvo las excepciones previstas en el mismo –situación que en el caso *in examine* no se encuentra presente–.

Así también, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece que ningún Estado parte expulsará, devolverá o extraditará a una persona a otro Estado cuando existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometida a tortura, por su orientación sexual y política.

Acorde a los postulados normativos enunciados anteriormente es evidente que el derecho al refugio y no devolución goza de la garantía de protección, y por lo tanto debe ser resguardado por los órganos del Estado y por parte de la comunidad internacional, en conformidad con sus especiales demandas de salvaguardia, además de ser una exigencia de *jus cogens*.

El deber de garantizar la protección del derecho al refugio y no devolución obliga a los Estados a garantizar que las personas disfruten de un contenido mínimo esencial de los derechos protegidos –en el presente caso, a acceder y recibir un tratamiento adecuado y eficaz a la solicitud de refugio del recurrente Alberto García Martínez–, caso contrario el enunciado derecho no tendría razón de ser.

Debe destacarse que nuestro sistema de protección de derechos descansa en la jurisdicción ordinaria, y que solamente los asuntos que revisten relevancia constitucional, deben ser conocidos y resueltos por la jurisdicción constitucional.

Finalmente, cabe enfatizar que es justificada la intervención de la Corte Constitucional mediante la acción extraordinaria de protección, cuando se comprueba la vulneración de derechos constitucionales en los diferentes procedimientos jurisdiccionales, intervención que procede en el caso *sub júdice*, por cuanto, luego del análisis efectuado, se advierte la vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 75 y 41 de la Constitución de la República y que tienen relación a la tutela judicial efectiva en los derechos de refugio y no devolución.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en los derechos al refugio y no devolución.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral, se disponen las siguientes:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito de la provincia de Pichincha el 29 de abril de 2013 a las 08h30, dentro de la acción de protección N.º 17203-2013-8021, y la sentencia dictada en apelación por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 22 de agosto de 2013 a las 11h49, dentro de la acción de protección N.º 2013-0472.

   3.2. Disponer que la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana conozca, sustancie y resuelva la solicitud de refugio presentada por el señor Alberto García Martínez, con independencia de su aceptación o inadmisión.

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, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión de 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1567-13-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 091-15-SEP-CC

CASO N.º 0500-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Luis Román Ruíz y la señora Rosa Elena Serrano presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 30 de octubre del 2012 a las 10h00, que no admite el recurso de casación, así como también en contra del auto que rechaza la aclaración y ampliación dictado el 31 de enero del 2013 a las 15h15, que fue notificado el 01 de febrero del mismo año a las 15h00, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario de nulidad de contrato signado con el N.° 0109-2012.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, el 19 de junio del 2013 a las 12h21 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0500-13-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 19 de marzo del 2013 certificó que en referencia a la causa N.º 0500-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Conforme consta a fojas 4 del expediente constitucional.

En virtud del sorteo de casos efectuado en la sesión del pleno del 10 de julio de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, mediante memorando N.º 281-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de julio de 2013, a fin de que sustancie la presente causa.

Mediante providencia del 26 de noviembre de 2013, el juez ponente avocó conocimiento de la causa notificando a las partes procesales y dispuso que en el plazo de 10 días los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y que hace relación al juicio signado con el N.º 0109-2012.

Decisión judicial impugnada

La sentencia dictada el 30 de octubre de 2012 a las 10h00, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

> VISTOS: (…) **SEXTA.-** Los recurrentes en su escrito que contiene el recurso, proceden a dar cumplimiento al primer requisito formal del artículo 6 de la Ley de Casación, demostrando la sentencia recurrida con la individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales. Para el acatamiento del segundo requisito los recurrentes detallan las normas infringidas. En cuanto al tercer requisito, si bien determina las causales, pero no expresa en forma precisa y concreta el yerro, sin embargo en la parte de los fundamentos del recurso, revela que, funda su recurso en la causal primera por aplicación indebida de los artículos 686-1461-1564-1699-1766 del Código Civil realizando la transcripción íntegra de estas disposiciones, no indica, que normas dejaron de aplicarse, porque la aplicación indebida de las normas apareja la falta de aplicación de otras. Se limita a transcribir las normas supuestamente infringidas, al igual con la impugnación realizada de las disposiciones constitucionales de los arts. 75 y 76. (…) Los recurrentes acusan a la sentencia por falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba transcribiéndolas con el contenido, sin explicar cuáles en su lugar se aplicaron indebidamente, por regla general la falta de aplicación de unas normas entraña la aplicación indebida de otras. Por último acusan a la sentencia conforme a la causal quinta, que se refiere: cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Los recurrentes para el acatamiento de este requisito debían precisar: a) el requisito o requisitos que no contienen la sentencia o auto recurridos con la indicación de la norma que establece es exigencia; y b) si fuera del caso, las decisiones de la sentencia o auto que sean incompatibles; en el recurso no existe esta relación, convirtiendo el recurso en inepto. Por estas consideraciones la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia NO ADMITE a trámite el recurso presentado por Luís Alberto Román Ruiz y Rosa Elena Serrano Rodas. (Sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El señor Galo Mauricio Taco presenta denuncia por el delito de estafa en contra de los cónyuges Luis Román Ruíz y Rosa Elena Serrano, por cuanto el 17 de septiembre de 2003 suscribieron un contrato de compra y venta de un vehículo marca Hino, modelo KY420, color azul, tipo volqueta, matriculado en la ciudad de Esmeraldas, del año 2002, de placas PPH-825 y motor EK10074614, por el valor de veinte y cuatro mil dólares ($24.000). Este contrato fue legalizado ante el juez décimo séptimo de lo civil de Pichincha, y el comprador se sintió afectado al momento de matricularlo, ya que le informaron que el motor y chasis del mismo se encontraban remarcados. Por lo que denunciaron a los vendedores por este acto ilícito.

Se sustanció el proceso ante el juez décimo noveno de lo penal de Pichincha, Sangolquí, quien dictó auto de llamamiento a juicio el 24 de septiembre del 2004 a las 17h00 en contra de Luis Román Ruiz, en calidad de autor del delito de estafa, y ordenó su detención. La causa estuvo en conocimiento del Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha, el que mediante sentencia del 14 de febrero de 2005 a las 10h00, resolvió declarar como autor del delito de estafa y lo condenó a 10 días de prisión y al pago de los daños y perjuicios ocasionados al acusador particular.

Inconformes con la sentencia emitida por el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha, las partes procesales interpusieron recurso de casación, el cual fue inadmitido mediante auto del 03 de julio de 2006 a las 09h00. Ante tal negativa, el condenado interpuso recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia, la que declaró como improcedente al recurso interpuesto mediante auto del 14 de julio de 2008 a las 10h00, quedando en firme la sentencia subida en grado.

El señor Galo Mauricio Taco, quien en el juicio penal fue acusador particular, demandó la nulidad del contrato de compra y venta de la volqueta en vía ordinaria, recayendo dicha demanda en el Juzgado Décimo Séptimo de lo Civil de Pichincha. Una vez sustanciada la causa, el juez de esta judicatura resolvió rechazar la demanda y aceptar la excepción de negativa de los fundamentos de hecho y derecho en sentencia del 09 de junio de 2011 a las 09h15.

Ante la inconformidad con dicha sentencia, el actor interpuso recurso de apelación, el cual fue conocido y sustanciado por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la que en sentencia del 16 de febrero de 2012 a las 15h31 resolvió aceptar el recurso de apelación, revocando el fallo recurrido y declarando la nulidad del contrato de compra y venta; una vez ejecutoriada la sentencia se dispuso a los demandados restituir los veinte y cuatro mil dólares al actor.

Los señores Luis Román Ruíz y Rosa Elena Serrano interpusieron recurso de casación, y recayó dicha causa para conocimiento de los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, quienes en auto con fuerza de sentencia del 30 de octubre de 2012 a las 10h00, no admitieron a trámite el recurso. Los recurrentes solicitaron aclaración y ampliación, que fue rechazada en auto del 31 de enero de 2013 a las 15h15, quedando en firme la sentencia dictada por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Con estos antecedentes interpusieron acción extraordinaria de protección el 01 de marzo de 2013 a las 16h25.

Detalle y fundamento de la demanda de acción extraordinaria de protección

Los legitimados activos consideran que las decisiones judiciales impugnadas los han dejado en estado de indefensión, al inadmitir el recurso de casación por supuestamente incumplir con los requisitos formales y sustanciales de los artículos 3, 4 y 6 de la Ley de Casación, argumento que para ellos es erróneo, por cuanto manifiestan que su recurso cumplía con todos los requisitos y que la negativa de los conjueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia impidió ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, conforme lo dispone el artículo 76 numeral 7 literal **c** de la Constitución de la República del Ecuador.

Aducen los accionantes que han sido doblemente sancionados por la misma causa, esto es, por la venta del vehículo automotor, tanto en la vía penal como civil, pues los jueces de la Corte Provincial de Justicia procedieron a juzgarlos nuevamente por el mismo hecho que fue conocido y resuelto por el Tribunal Penal de la ciudad de Quito, por cuanto conminaron a los legitimados activos a resarcir los daños y perjuicios ocasionados; no obstante, la inadmisibilidad de la Corte Nacional de Justicia al recurso de casación interpuesto por los comparecientes los juzga por segunda ocasión sobre los mismos hechos, vulnerando claramente los preceptos constitucionales.

Derechos presuntamente vulnerados

A criterio de los accionantes, a través de los autos impugnados presuntamente se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, y el derecho a la defensa, estipulado en el artículo 76 numerales 1 y 7, literales **a**, **c**, **h** e **i**; y el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

Los accionantes expresamente solicitan lo siguiente:

> (…) que sea revisado (…) el auto dictado por la Corte Nacional de Justicia, Sala de Conjueza y Conjueces de lo Civil y Mercantil de 30 de octubre del 2012 a las 10h00, y (…) su aclaración (…) dentro del Juicio N.° 109-2012-KR.

Contestación a la demanda

Los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia no han dado contestación a la providencia emitida por la Corte Constitucional del 26 de noviembre del 2013 a las 11h00 y notificada el 28 de noviembre de 2013 a las 09h45, donde se dispuso presentar un informe debidamente motivado de descargo, respecto de la presente acción extraordinaria de protección, conforme lo determina el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso de los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes a las disposiciones de la Constitución, y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

Análisis constitucional

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

El auto del 30 de octubre del 2012, emitido por los conjueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que inadmite el recurso de casación, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Los legitimados activos alegan que el auto impugnado no se enmarca en el contexto jurídico aplicable al caso, por cuanto inobserva las disposiciones de la Ley de Casación, generando una motivación incompleta, contradictoria y sin razones suficientes, y en consecuencia aduce la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

En tal efecto, el derecho supuestamente vulnerado se encuentra previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución, y prescribe lo siguiente:

> En todo proceso en el que determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> (…) **7.** El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> (…) **l)** Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

El aspecto principal que será abordado en esta sentencia consiste en vincular la importancia de la motivación de las decisiones judiciales como garantía constitucional y la necesidad de que esta sea observada por los operadores de justicia al momento de resolver el recurso de casación.

Para el efecto, cabe realizar la primera consideración referente a la garantía de la motivación como elemento que compone el derecho al debido proceso; para ello, es necesario analizar lo manifestado por esta Corte Constitucional en sentencia N.º 092-13-SEP-CC, que dice: "El debido proceso es sin duda un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia; entre ellas la garantía de la motivación de la sentencia, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución". [1]

En este orden de ideas, observamos a la motivación como garantía constitucional que debe exteriorizar a los ciudadanos de manera clara, los argumentos que facultan a determinada autoridad pública el tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. La motivación se encuentra conformada por tres requisitos: la razonabilidad, la lógica y la compresibilidad, según lo determinado por esta Corte Constitucional en sentencia N.° 092-13-SEP-CC:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión, exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[2].

En el caso sub júdice, es necesario examinar al auto dictado con fuerza de sentencia el 30 de octubre de 2012, por los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de verificar si cumple con estos requisitos y por ende con la garantía de la motivación.

Respecto del primer requisito de la motivación denominado **razonabilidad**, debe fundarse en principios constitucionales y normas legales aplicables al caso sin que de su contenido se evidencie una contradicción con dichas disposiciones [3]. Bajo estas circunstancias, cabe revisar el auto impugnado, debiendo manifestar que cumple con el trámite propio del procedimiento previsto en la Ley de Casación, por tanto, no contraviene el reconocimiento constitucional. Quienes ejercen el derecho de recurrir se encuentran obligados a cumplir los requisitos exigidos por la normativa legal, siendo de obligatorio cumplimiento fundamentar las causales planteadas, pudiendo concatenarlas o presentarlas de forma conjunta de ser el caso, siempre y cuando el recurrente sustente la necesidad de hacerlo, alegando vicios *in iudicando* por violación directa al derecho sustantivo o vicios *in procedendo*, que acarrean la nulidad del proceso[4].

En el presente caso, los legitimados activos interponen el recurso de casación sustentado en las causales contempladas en el artículo 3 numerales 1, 3 y 5, en concordancia con los requisitos formales del artículo 6 de la Ley de Casación, limitando su accionar únicamente a la mera enunciación y transcripción de dichas causales, sin argumentar respecto de los hechos que motivan el mencionado recurso, ante lo cual, los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia circunscriben su actuar. Respecto de la causal primera, los recurrentes alegan la indebida aplicación de los artículos 686, 1461, 1564, 1699 y 1766 del Código Civil, llegando a la conclusión que "(…) no indica, que

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP, R.O. 2° suplemento N.° 130 de 25 de noviembre de 2013.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP, R.O.S. N.° 184 de 14 de febrero del 2014.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP, R.O.S. N.° 184 de 14 de febrero del 2014.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP, R.O.S. N.° 184 de 14 de febrero del 2014.

normas dejaron de aplicarse porque la aplicación indebida de las normas apareja la falta de aplicación de otras. Se limita a transcribir las normas supuestamente infringidas al igual que la impugnación realizada de las disposiciones constitucionales de los artículos 75 y 76. Luego realiza una especie de alegato en las que relata circunstancias y particularidades que no constituyen fundamentos de hecho en el recurso de casación".

Respecto a la tercera causal, esto es, la indebida aplicación, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, los conjueces manifiestan que la transcripción del contenido de las normas impugnadas sin explicar cuáles en su lugar se aplicó indebidamente. Para concluir, en relación a la causal quinta "(…) Los recurrentes para el acatamiento de este requisito debían precisar: a) el requisito o requisitos de la norma que establece esa exigencia; y b) si fuera del caso, las decisiones de la sentencia o auto que sean incompatibles; en el recurso no existe esta relación, convirtiendo el recurso en inepto. Por estas consideraciones la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia NO ADMITE a trámite el recurso presentado (…)".

En este sentido, al no observar argumentos que contravengan las disposiciones constitucionales y legales aplicables respecto del recurso de casación interpuesto, la Corte Constitucional reconoce que el auto impugnado cumple con el requisito de razonabilidad.

En cuanto al requisito de la **lógica**, la Corte Constitucional considera que este elemento está relacionado con la coherencia, puesto que según lo establece este Organismo en sentencia N.º 104-14-SEP-CC del caso N.º 1604-11-EP: " (…) La lógica tiene una estructura ordenada, que guarda coherencia y relación directa entre los presupuestos fáticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y criterios vertidos a lo largo del desarrollo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en su conocimiento y la decisión final".

Para el efecto, la Corte Constitucional pasará a verificar si el auto impugnado ha incorporado el parámetro de la lógica en la motivación, que se encuentra debatida en los elementos ordenados y concatenados que permitieron construir un juicio de valor en los conjueces de la Corte Nacional al momento de emitir el mencionado auto.

El recurso presentado por los legitimados activos contiene la sentencia recurrida con identificación precisa respecto de las partes procesales, debiendo considerar como premisa mayor la enunciación de las normas de derecho que se estiman infringidas, la determinación de las causales en las que fundamenta el recurso, contenidas en los numerales 1, 3 y 5 del artículo 3 de la Ley de Casación.

De la revisión del auto impugnado se verifica que este contempla inicialmente la relación circunstanciada de los hechos para enmarcarlos en la competencia que ejercen los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, para luego determinar los casos en que procede el recurso de casación, debiendo resaltar el considerando sexto del auto impugnado como premisa menor, por cuanto tiene relación directa con la actuación de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha al momento de emitir sentencia que revoca el fallo venido en grado, es decir, se deja sin efecto la sentencia dictada por el Juzgado Décimo Séptimo de lo Civil de Pichincha del 09 de junio del 2011. En el caso sub júdice observamos que posterior a una breve explicación de los antecedentes que motivan las obligaciones correlativas a ser cumplidas de acuerdo a la sentencia, los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia llegan a la siguiente y única conclusión: "El estricto cumplimiento de los requisitos exigidos constituye un factor importante para el avance del recurso interpuesto".

Es por ello que el auto impugnado contiene explicaciones claras respecto de las omisiones incurridas por los recurrentes al proponer el recurso de casación, indicando cuál es el fundamento del recurso en mención, puesto que los ahora accionantes no señalaron las normas que dejaron de aplicarse, limitando dicho recurso de casación a transcribir las normas supuestamente infringidas.

La Sala de conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ha justificado de forma lógica en su sentencia, el criterio empleado para considerar por qué no procede el recurso de casación propuesto por Luis Alberto Román Ruiz y Rosa Elena Serrano Rodas, al concluir que en el proceso de casación los fundamentos de hecho no son las situaciones reales alegadas por las partes procesales, constitutivas de la pretensión demandada, ni los fundamentos de derecho son las normas en las cuales se subsumían en tales situaciones fácticas. Por lo que es necesario resaltar que los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia argumentan su decisión mediante el examen de los presupuestos normativos. Por tanto, se colige que en la presente causa los conjueces de casación han aplicado el criterio de la lógica en la motivación de su decisión.

En materia constitucional, el requisito de **comprensibilidad** de la motivación se encuentra desarrollado en el artículo 4, numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de "comprensión efectiva", el cual señala: "Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, los jueces deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte". Sin embargo, aun cuando este principio se encuentra señalado de forma expresa en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe tener en cuenta que tiene una naturaleza transversal y por ende, debe ser aplicable en los procesos constitucionales, como también en los procesos de la justicia ordinaria, de manera que se observe la garantía de la motivación en el requisito de la comprensibilidad.

Los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia permiten que su auto con fuerza de sentencia sea inteligible y claro, al observar

en ello justificaciones jurídicas razonables que permitan de manera asequible entender la razón de su decisión, volviendo de esta manera evidente la relación entre las premisas y la conclusión.

Con los antecedentes señalados, se concluye que el auto con fuerza de sentencia dictado el 30 de octubre de 2012, contiene elementos que no se contraponen a la Constitución, por cuanto es razonable, presenta consistencias lógicas y es comprensible, haciendo relación claramente a la garantía de la motivación reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 25 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0500-13-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 092-15-SEP-CC

CASO N.º 0357-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Augusto Xavier Espinosa Andrade, en calidad de ministro de Educación, fundamentado en el artículo 94 de la Constitución de la República, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmite el recurso de casación del 11 de diciembre de 2013 a las 16h51, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 261-2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 28 de febrero de 2014 certificó que en referencia al presente caso no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, en auto del 24 de junio de 2014, dispuso completar la demanda. Posteriormente, la Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 31 de julio 2014.

Una vez realizado el sorteo de las causas, conforme el artículo 195 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 08 de diciembre de 2014 a las 10:00, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

La presente causa deviene del proceso contencioso administrativo seguido por los maestros jubilados de la provincia de Chimborazo, correspondiente al año 2009: Abarca Trujillo Amelia Umbelina, Acevedo Echeverría Esperanza del Socorro, Aguilar Molina Mercedes Noemí y otros, representados en el juicio por su procuradora común, licenciada Haydee del Pilar Luna Vinueza, en contra del Ministerio de Educación en el Tribunal Distrital N.° 1 de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Quito.

Los maestros jubilados presentaron la demanda el 11 de noviembre de 2010. La Segunda Sala del Tribunal Distrital N.°1 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia dictada el 06 de julio de 2012, resolvió:

> (…) aceptándose la demanda se reconoce que en la especie ha operado el silencio administrativo a favor de las y los

> actores que han suscrito la demanda, consecuentemente tienen el derecho para que el Ministerio de Educación proceda a practicar la reliquidación y pago de la compensación económica conforme lo ha establecido la Sala en los considerandos en esta sentencia (…).

Tanto la Procuraduría General del Estado como el Ministerio de Educación, con fecha el 11 de julio de 2012 solicitaron que la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.° 1 de lo Contencioso Administrativo que aclare la sentencia, habiéndose rechazado su pedido a través del auto del 23 de julio del mismo año.

El 14 de agosto de 2012, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Educación interpusieron recursos de casación. La Sala del citado Tribunal, en auto del 24 de octubre de 2012, refiriéndose a los recursos interpuestos, señaló:

> (…) los recursos interpuestos son inadmisibles por no corresponder tales oposiciones a los procesos determinados de modo expreso en la norma transcrita; por consiguiente, y al amparo de lo ordenado en el numeral 1 del artículo 7 de la Ley de Casación, en razón de que la sentencia y auto que resuelve sobre la aclaración y ampliación de la misma no son de aquellos respecto de los que pueda recurrirse en casación la Sala deniega los recursos formulados.

El 30 de octubre de 2012, la Procuraduría General del Estado presentó recurso de hecho. El Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en auto del 11 de abril de 2013, inadmitió el recurso al considerar que "el presente caso corresponde a un proceso de ejecución y no a un proceso de conocimiento", y porque "no se cumplen los presupuestos legales para la procedencia de la denuncia al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación".

El 14 de enero de 2014, el Ministerio de Educación planteó la presente acción extraordinaria de protección, que fue remitida a esta Corte Constitucional por el Tribunal de Conjueces de la Corte Nacional de Justicia mediante auto del 29 de enero de 2014, auto en el cual también negaron el pedido de ampliación solicitado por la Procuraduría General del Estado.

Decisión judicial que se impugna

Conforme el auto de admisión dictado por esta Corte Constitucional el 31 de julio 2014, la decisión judicial impugnada es el auto que inadmite el recurso de casación del 11 de diciembre de 2013 a las 16:51, mediante el cual el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en lo pertinente, señaló:

> **CUARTO**: (…) En el presente caso, se observa que, como consta de la sentencia dictada el 6 de julio de 2012, a las 12:44, y que es materia del recurso de casación, se ha determinado que en el caso demandado, ha operado a favor de los actores, el efecto positivo del silencio administrativo, contenido en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado; lo que significa que por el ministerio de la Ley, los derechos reclamados por los accionantes fueron reconocidos por la falta de respuesta de la Administración; y, en consecuencia, el presente caso corresponde a un proceso de ejecución y no a un proceso de conocimiento; por esta razón, y en aplicación del primer inciso del Art. 2 de la Ley de Casación, ya referido, se inadmite el recurso de casación propuesto por el Abg. Abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado; ya que este procede en los procesos de conocimiento.- **QUINTO:** Al proponer el recurrente su recurso en razón de la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, era su obligación para justificarla conforme a derecho, atacar cada una de las normas jurídicas de derecho que nomina como infringidas, explicando al Tribunal de Casación, como la infracción de las mismas ha sido determinante de la parte dispositiva de la sentencia recurrida; situación que en la especie no se produce.- (…) Por las consideraciones expuestas, se observa que en la especie, no se cumplen los presupuestos legales para la procedencia de la denuncia al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación; razón por la cual, a más de la anteriormente indicada, se inadmite el recurso de casación propuesto por el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo, en lo principal, afirma que el auto del 11 de diciembre de 2013 a las 16:51 que inadmite el recurso de casación y del que deviene la presente acción extraordinaria de protección, permitió la ejecutoria de la sentencia del Tribunal de instancia, y con ello la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y ser juzgado por autoridad competente y con observancia del trámite propio del procedimiento.

Arguye que al haberse vulnerado el derecho al debido proceso, se inobserva además el derecho a la seguridad jurídica, "es decir la certeza que tienen los sujetos de derecho de acudir a la justicia y que su requerimiento será tramitado conforme al ordenamiento jurídico preestablecido"; en este sentido, manifiesta que en la decisión impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional "de trascendencia y relevancia" como lo exige este tipo de acciones, puesto que, en su criterio, se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y del Estado constitucional de derechos y justicia.

La Sala de Admisión, en auto del 24 de junio de 2014, requirió que el accionante complete su demanda al tenor del artículo 61 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mismos que establecen la identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial que impugna, y si la violación del derecho constitucional ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoció la causa. El legitimado activo, en escrito presentado el 10 de julio de 2014, contestó el requerimiento insistiendo en la vulneración de los derechos constitucionales del debido proceso y la seguridad jurídica anteriormente descritos.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El legitimado activo considera que se vulneran los siguientes derechos constitucionales: el debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de

las partes, y a ser juzgado ante una autoridad competente y con observancia del trámite propio del procedimiento, y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numerales 1 y 3, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El accionante solicita:

> (…) que se admita la ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, y que luego de la sustanciación correspondiente, mediante la respectiva sentencia se declare la vulneración de esos derechos constitucionales; consecuentemente, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral de los derechos de la institución que represento (…).

Contestación a la demanda

A fojas 71 a 72 comparecen los conjueces del Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia: doctores Daniela Camacho Herold y Francisco Iturralde Albán, presentando su informe de descargo en los siguientes términos:

> El recurrente al interponer su recurso de casación no tomo en cuenta que de conformidad con el primer inciso del Art. 2 de la Ley de Casación, 'El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo'.- En el presente caso, se observó, como consta de la sentencia dictada el 6 de julio de 2012, a las 12h44, y que fue materia del recurso de casación, que había operado a favor de los actores Haydee del Pilar Luna Vinueza y otros, el efecto positivo del silencio administrativo, contenido en el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado; lo que significa que por el ministerio de la Ley, los derechos reclamados por los accionantes fueron reconocidos por la falta de respuesta de la Administración; y, en consecuencia, el presente caso corresponde a un proceso de ejecución y no a un proceso de conocimiento. (…) [S]eñores Magistrados de la Corte Constitucional, la interposición de la acción extraordinaria de protección, se ha convertido en práctica de quienes interponen recursos de casación mal fundamentados; aduciendo que dicha inadmisión viola garantías fundamentales como la tutela efectiva, la seguridad jurídica (…) [N]o toman en cuenta el recurrente que quien viola el debido proceso y está impidiendo la ejecución de la sentencia, con la interposición de la presente acción extraordinaria de protección, es precisamente él; ya que está pretendiendo paralizar e impedir la ejecución de un fallo sin fundamento ni base legal; y además, está demostrando una actitud procesal dilatoria, que es grave problema en nuestro sistema procesal, ya que constituye efectivamente un claro abuso del derecho (…).

Comparecencia de la Procuraduría General del Estado

A fojas 74 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado de procurador general del Estado, y señala la casilla constitucional N.° 18 para recibir notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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 Constitución de la República, 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 en contra de 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 del problema jurídico

Esta Corte circunscribe como objeto del presente fallo el auto dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 11 de diciembre de 2013 a las 16:51, al tratarse de la decisión judicial definitiva en atención a los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. Para tal efecto, la Corte Constitucional sistematizará su argumentación en el desarrollo del siguiente problema jurídico, con el fin de analizar las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el legitimado activo:

El auto del 11 de diciembre de 2013, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

Resolución del problema jurídico

El auto del 11 de diciembre de 2013, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió a trámite el recurso de casación, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

El artículo 76 de la Constitución de la República contempla el conjunto de garantías que configuran el derecho al debido proceso, respecto del cual la Corte Constitucional[1] se ha pronunciado señalando que:

> El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias del accionado o parte demandada, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades.

En ese sentido, una de las garantías básicas que prevé la Constitución a observar en la tramitación de un proceso, sea administrativo o judicial, es la prevista por el artículo 76 numeral 1 que prescribe: "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".

La disposición constitucional antes transcrita busca establecer un límite a la actuación discrecional de las autoridades públicas, límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizadas dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia, en virtud de la cual se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio, evitando en todo momento la indefensión y respetando así el ordenamiento jurídico vigente.

En este contexto, la referida garantía del debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, el cual, conforme al artículo 82 del texto constitucional "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente"; pues al ser una característica de los derechos constitucionales la interdependencia[2], no cabe duda de que la autoridad pública, al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, asegura el respeto a la Constitución y a las demás normas jurídicas, consiguiendo de esta manera que "los actos emanados de dichas autoridades públicas [observen] las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano[3]".

Al respecto, la Corte Constitucional[4] ha señalado que:

> 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.
>
> Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos.

En el caso *sub júdice,* el legitimado activo arguye que en la decisión judicial que impugna, esto es, el auto expedido por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no se han aplicado adecuadamente las normas jurídicas que correspondían en aquel proceso judicial, por lo que esta Corte procede a analizar la providencia del 11 de diciembre de 2013, por medio de la cual se inadmitió el recurso de casación, con el objeto de determinar si en la misma se ha respetado el debido proceso y la seguridad jurídica a través de la aplicación de las normas jurídicas correspondientes.

Obra del expediente del proceso ordinario que con el 6 de julio de 2012 a las 12:44, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, expidió sentencia dentro del procedimiento por silencio administrativo N.º 2010-0513. El referido fallo fue objeto de recursos de casación planteados por la Procuraduría General del Estado y por el Ministerio de Educación, los cuales fueron negados mediante providencia del 24 de octubre de 2012 a las 16:29, por parte de la Sala antes indicada, bajo el argumento de que "el presente caso corresponde a una acción de ejecución y no a una acción de conocimiento".

Frente a aquella circunstancia se formuló recurso de hecho, que fue conocido por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y resuelto mediante providencia del 11 de diciembre de 2013 a las 16:51. De la lectura de la decisión judicial impugnada se desprende que el recurso de casación fue inadmito esencialmente por dos razones: 1) no se trata de un proceso de conocimiento, por lo que

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 099-13-SEP-CC, caso N.º 0581-12-EP.

[2] Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, **interdependientes** y de igual jerarquía." (Resaltado fuera del texto)

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 104-13-SEP-CC, caso N.º 0929-10-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

contraviene lo dispuesto en el primer inciso del artículo 2 de la Ley de Casación[5]; y, 2) no existió fundamentación acorde con la alegada causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación[6].

De este modo, se evidencia que el Tribunal que conoció el recurso de hecho sustentó su decisión en dos disposiciones jurídicas, cuya aplicación será objeto de análisis por parte de esta Corte Constitucional para determinar la existencia de la aducida vulneración de derechos, respetando, como corresponde, la competencia de la Corte Nacional de Justicia.

En cuanto a la inadmisión del recurso por la aplicación del artículo 2 de la Ley de Casación, se observa que el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia actuó en base a fallos de triple reiteración de la ex Corte Suprema de Justicia[7], que establecieron que los procesos judiciales de silencio administrativo no son procedimientos de conocimiento, sino de ejecución y, como tal, no son susceptibles de recurso de casación, por lo que esta Corte evidencia que la Sala aplicó la norma pertinente al caso concreto, conforme el ordenamiento jurídico y su jurisprudencia, dado que el recurso de hecho formulado respecto de la negativa del recurso de casación deviene de un procedimiento de silencio administrativo. En este sentido, la aplicación del artículo 2 de la Ley de Casación, tomando en cuenta las particularidades del caso *in examine,* garantizan la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas, respetando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica.

En segundo término, respecto a la inadmisión del recurso por una inadecuada fundamentación de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, los conjueces que emitieron la decisión impugnada, dentro del segundo considerando, puntualizan las alegaciones por las cuales el accionante acusa omisión de la aplicación de los artículos 31 de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, artículo 115 del Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Esta acusación mereció respuesta del órgano de casación en el considerando quinto del auto impugnado, donde los conjueces plantearon el problema jurídico y los parámetros a los que debe ajustarse el recurso, así como la fundamentación técnica que debe cumplir el mismo para que este prospere. En esta línea de análisis, la Corte observa que los conjueces, bajo el análisis y aplicación del artículo 3 causal primera de la Ley de Casación, manifiestan:

> Al proponer el recurrente su recurso en razón de la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, era su obligación para justificarla conforme a derecho, atacar cada una de las normas jurídicas de derecho que nomina como infringidas, explicando al Tribunal de Casación, cómo la infracción de las mismas ha sido determinante de la parte dispositiva de la sentencia recurrida; situación que en la especie no se produce…

Posteriormente y luego de plasmar doctrinariamente los argumentos sobre la procedencia del recurso y los parámetros requeridos por la norma legal, los conjueces resolvieron:

> Por las consideraciones expuestas, se observa que en la especie, no se cumplen con los presupuestos legales para la procedencia de la denuncia al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación; razón por la cual, a más de la anteriormente indicado, se inadmite el recurso de casación (…)

Las trascripciones *ut supra* confirman que los conjueces aplicaron y cumplieron con las normas jurídicas competentes y pertinentes del marco jurídico que regula el recurso de casación, conforme a su naturaleza formal y exigencia técnica que demanda el mismo en su planteamiento, aspecto que además no puede ser evaluado nuevamente por esta Corte Constitucional, ya que aquel aspecto dista del objeto de la acción extraordinaria de protección. Esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 031-14-SEP-CC, precisó:

> (…) el recurso de casación, por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama. Por consiguiente, es obligación de los jueces aplicar las garantías del debido proceso, la normativa vigente y los principios procesales en todas las etapas de tramitación del recurso, ya que su desconocimiento acarrea la vulneración de derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y a la seguridad jurídica[8].

Las normas jurídicas previas, claras y públicas, como son las contenidas en la Ley de Casación, conforme las piezas procesales que obran del expediente así como en virtud del análisis realizado en líneas previas, han sido aplicadas y los derechos de las partes de la relación jurídico-procesal se han cumplido, pues en el proceso de casación y en el auto impugnado aparecen plasmadas las normas jurídicas que regulan el recurso, por lo que además de cumplir con la aplicación de las normas jurídicas también garantizan el

[5] Ley de Casación. "Art. 2.- PROCEDENCIA.- El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo".

[6] Ley de Casación. "Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva".

[7] Corte Suprema de Justicia. Resolución N.° 327/97 dentro del recurso seguido por AGIP-ECUADOR SA en contra del Ministro de Energía y Minas. Resolución 195/99 dentro del recurso seguido por Yolanda Ottati en contra del Municipio de Azogues; y, Resolución N° 217/99 dentro del recurso seguido por Fernando Otati en contra del Municipio de Azogues.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 031-14-SEP-CC, caso N.° 0868-10-EP.

ejercicio de los derechos de las partes, como es impugnar y contradecir, generando de esta forma la certeza de que el derecho ha sido aplicado y cumplido.

Respecto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, reconocido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, esta Corte Constitucional determina que al haberse garantizado la aplicación de las normas jurídicas correspondientes al proceso, conforme lo ya expresado, se ha seguido el trámite respectivo al recurso de casación al haberse aplicado las disposiciones pertinentes, por lo que esta Corte se exime de realizar alguna consideración adicional al respecto.

En mérito de lo expuesto, esta Corte concluye que el auto del 11 de diciembre de 2013, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que inadmite a trámite el recurso de casación propuesto por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, no vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, así como tampoco vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0357-14-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 jueves 19 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 093-15-SEP-CC

CASO N.º 0466-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 25 de febrero de 2014, el señor José Enrique Velasco, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 24 de enero de 2014, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la acción de protección N.º 0014-2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2014 certificó que en referencia a la acción N.º 0466-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Patricio Pazmiño Freire, el 28 de abril de 2014 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0466-14-EP, y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión extraordinaria del Pleno del Organismo del 28 de mayo de 2014, se efectuó el sorteo correspondiente para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para los fines pertinentes, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 268-CCE-SG-SUS-2014 del 28 de mayo de 2014, remitió el expediente constitucional N.º 0466-14-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Con providencia dictada el 09 de septiembre de 2014, la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se efectúen las notificaciones correspondientes.

Antecedentes del caso

El señor José Enrique Velasco, socio de la compañía LATINOAMERICAEXPRESS CÍA. LTDA., EN LIQUIDACIÓN, el 17 de diciembre de 2013 presentó acción de protección en contra de la Superintendencia de Compañías, a fin de que en sentencia se deje sin efecto el acto administrativo contenido en la Resolución N.° SC.IJ.DJDL.Q.12.4120 del 8 de agosto de 2012, por medio de la cual el Intendente Jurídico de la Superintendencia de Compañías ordenó la cancelación de la inscripción en el Registro Mercantil de la compañía LATINOAMERICAEXPRESS CÍA. LTDA., EN LIQUIDACIÓN.

La acción de protección planteada fue conocida en primera instancia por el juez de la Unidad Judicial Primero de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, quien luego del trámite correspondiente, en sentencia dictada el 25 de diciembre de 2013, resolvió negar la acción de protección propuesta por el señor José Enrique Velasco, dejando a salvo los derechos de los que se crea asistido.

Respecto de esta decisión judicial, el 28 de diciembre de 2013, el accionante interpuso recurso de apelación. El conocimiento de dicho recurso le correspondió a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, quienes con sentencia pronunciada el 24 de enero de 2014 decidieron negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia emitida por el inferior.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 24 de enero de 2014, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la acción de protección N.º 0014-2014, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

> (…) El proceso de liquidación de la compañía inicio en el 2007 y fue cancelada en el 2012, cuando se extingue su vida jurídica, no es la violación de derechos humanos que el recurrente solicita su reparación, sino un asunto de mera legalidad, donde existen instancias competentes para sustanciar. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado al respecto con resolución No. 20 de 23 de noviembre de 2009 que en su parte pertinente dice: "La Sala advierte que el accionante equivocó la vía para ser valer sus derechos, ya que de la simple lectura de la demanda se mira que los argumentos utilizados por el accionante son dirigidos sobre la ilegalidad del acto y no sobre su constitucionalidad, pretendiendo que esta sala valore prueba y criterios de juzgamiento, competencia está que la tienen los Tribunales de lo Contencioso Administrativo". 2.3.- Los actos, hechos administrativos o actos de la administración, son los instrumentos para exteriorizar la voluntad del estado, si en dicha expedición estos violan derechos constitucionales son susceptibles de impugnarse con una garantía jurisdiccional de acción de protección, determinada en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, garantía que está diseñada para el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial. La impugnación por la vía contencioso administrativa con un recurso subjetivo o de plena jurisdicción o recurso objetivo o de exceso de poder constante en el artículo 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso administrativa, se puede realizar, y una vez presentada una demanda contencioso administrativo, podría entenderse "que el ciudadano queda inhabilitado para presentar una acción de protección, posiblemente porque pueda haber interferencia de decisiones judiciales, pese a que se trata de dos ámbitos distintos, es decir, el legal en la jurisdicción contencioso administrativa y el constitucional en la jurisdicción constitucional"; en el caso el artículo 405 de la Ley de compañías manifiesta donde puede acudir las personas que se sienten afectadas por la cancelación de una compañía, así: "…cualquier reclamo que se produjere en estos casos, será conocido y resuelto por los jueces de lo civil del domicilio principal de la compañía" 2.4.- El artículo 42.3 y 4 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y control constitucional establece la improcedencia de la acción cuando la demanda se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión que no conlleve violación de derecho y si el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, si el acto administrativo se produjo en el 2012, se demuestra que dicho proceso no afecto sus derechos y pueden acceder a la vía judicial para que revisen la legalidad del acto. La Corte Constitucional ha normado con carácter erga omnes el artículo 42, numerales 1, 2, 3, 4 y 5 deben emitirse sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional (St. No. 102-13-SEP-CC, cs. No. 0380-10-EP). 2.5.- El presente caso es un acto administrativo el recurrente solicita que se revise temas de mera legalidad y son las autoridades judiciales las que deben conocer. Esta sala establece que lo demandado no es un acto vulnerador de derechos humanos, ya que se haya circunscrito en nuestra legislación nacional y es facultad de la Función de Transparencia (Superintendencia de Compañías), emitirlo. 3.- DECISIÓN (DECISUM): 3.1.- Por todo lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, la Sala resuelve: 3.1.1.- Negar el recurso de apelación presentado por JOSÉ ENRIQUE VELASCO; y, confirmar la sentencia emitida por el inferior (…).

Detalle de la demanda y sus argumentos

En lo principal, el accionante manifiesta que la sentencia del 24 de enero de 2014, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, vulnera sus derechos constitucionales, "(…) por cuanto carece de motivación ya que no cumple con los parámetros señalados en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República (…)".

Al respecto, sostiene que la "(...) Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control e interpretación

constitucional, ha desarrollado este principio en múltiples sentencias señalando (…) que para que una determinada resolución se encuentre debidamente motivada (…) es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable, lógica y comprensible** (…)"

A partir de lo señalado por la Corte Constitucional, expresa que la decisión judicial que impugna no cumple con la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

Así, sobre la razonabilidad argumenta que los jueces demandados fundaron la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada en los "(…) artículos 405 de la Ley de Compañías, 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa; y, 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, normas jurídicas que en sus partes medulares establecen (…) "LA EXISTENCIA DE OTRAS VÍAS DE IMPUGNACIÓN EN LA JUSTICIA ORDINARIA PARA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO MEDIANTE ACCIÓN DE PROTECCIÓN (…)"

Afirma que sobre la base de las normas jurídicas enunciadas, la Sala establece:

> (…) sin argumentación alguna respecto a mis alegaciones sobre los derechos vulnerados que se trata de un asunto de mera legalidad y como consecuencia de aquello niega la acción de protección planteada." La Sala (…) lo único que hizo es negar mi apelación bajo el supuesto de que se trata de un acto administrativo el cual tiene sus vías de impugnación en la justicia ordinaria; cuando, por el contrario, lo correcto era que demuestre de forma argumentada las razones fácticas y jurídicas que fundamenten por qué el acto administrativo impugnado que constituía materia de la litis no podía ser resuelta en la vía de acción de protección.

Con base en esta argumentación, el accionante sostiene que la sentencia no es razonable.

En cuanto a la lógica, manifiesta que

> la sentencia no está estructurada de manera lógica pues nunca vincula los hechos (premisas menores) con el derecho (premisas mayores), por consiguiente llega a una conclusión equivoca, ya que no realiza el análisis respectivo de las razones por las cuales el acto administrativo impugnado no era susceptible de ser resuelto vía acción de protección, únicamente la Sala con un argumento burdo señala "Encontramos que de los derechos mencionados en la demanda de acción de protección no se encuentran amenazados o violentados en su núcleo esencial, siendo posible en recurrir a las instancias correspondientes para realizar algún reclamo respecto a la decisión tomada, no encontramos que haya existido vulneración a derechos humanos, lo que se solicita es la revisión de la legalidad del acto (…).

Sobre la comprensibilidad, menciona que

> (…) la sentencia no se encuentra redactada de manera clara, concreta, inteligible, asequible y sintética pues lleva a confusiones (…) transgrediendo de esta manera la obligación establecida para los Jueces Constitucionales en el artículo 4, numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo la denominación de comprensión efectiva.

Con base en toda su argumentación, señala

> (…) se vulneró mi derecho a recibir de los poderes públicos una resolución motivada, por consiguiente no se me brindo una tutela judicial efectiva por parte de la Sala pues no cumplió con su obligación constitucional de motivar su sentencia e impidió el ejercicio de mi derecho a la defensa ya que no se pronunció acerca de la vulneración de mis derechos constitucionales.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante solicita:

> (…) se sirvan ordenar en sentencia la reparación integral material e inmaterial de mis derechos constitucionales dejando sin efecto la sentencia de 24 de enero de 2014, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la acción de protección N.° 16101-2014-0014, así como también solicito se deje sin efecto la sentencia de 25 de diciembre de 2013, dictada por el Juez Primero de Violencia contra la Mujer y la Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la causa 2013-0362, por cuanto está decisión judicial establece el criterio que confirma la sentencia de apelación la cual vulnera mis derechos constitucionales (…).

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza

De fojas 19 a 25 del expediente constitucional comparecen la señora Tania Patricia Massón y el señor Fausto Lana Castro, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, quienes con escrito del 15 de septiembre de 2014, emiten el informe de descargo respecto de los fundamentos de la acción extraordinaria de protección.

En lo principal, los jueces señalan como argumentos a su favor los fundamentos constantes en la sentencia impugnada; adicionalmente, sostienen:

> en el caso para rechazar la garantía jurisdiccional de protección, como jueces constitucionales revisamos que se cumplan con dos premisas importantes, la primera la existencia de un proceso especifico (proceso civil de conformidad con el artículo 405 de la Ley de Compañías) y los procesos en jurisdicción contenciosa administrativa, distinto a la acción de protección que reúna las características del artículo 86 de la Constitución de la República; y, como segunda premisa hemos constatado que existe ese procedimiento específico en el caso para activar la justicia ordinaria en materia procesal civil en un lado y contencioso administrativo en otro, donde

podrán discutir los asuntos de mera legalidad planteados. Ya que el proceso de liquidación de la compañía, el legitimado activo lo conocía desde el 2007; y, no fue después de un año de vigencia de la resolución de cancelación de la compañía que activa esta garantía jurisdiccional, siendo el proceso recurrible en la justicia ordinaria, puesto que este acto no violenta derechos contantes en nuestro marco normativo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

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 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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

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

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación del Tribunal cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso. En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, conforme a lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se haya vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otro derecho constitucional.

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

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Del análisis de la relación del hecho constitucionalmente relevante en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada y los elementos fácticos descritos, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia del 24 de enero de 2014, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la acción de protección N.° 0014-2014, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

Establece el actor en su demanda que se han vulnerado sus derechos constitucionales por cuanto la sentencia que impugna "(…) carece de motivación ya que no cumple con los parámetros señalados en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República (…)". Frente a esta afirmación, resulta necesario reflexionar sobre lo siguiente:

[1] Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 364 del 17 de enero de 2011.

La motivación, como garantía del derecho al debido proceso, se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador. Esta disposición establece:

> (…) 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.

Sobre el enunciado transcrito, esta Corte Constitucional ha sido enfática al establecer en múltiples sentencias que:

> (…) para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[2].

A partir de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales expuestos, se analizará el caso en concreto para establecer si la decisión judicial que se impugna se encuentra motivada, es decir, si cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Para el efecto, es necesario recordar que en la causa *sub examine*, el accionante impugna la sentencia del 24 de enero de 2014, pronunciada en la acción de protección N.° 0014-2014 por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza. Esta resolución se encuentra estructurada con tres considerandos, cuyos contenidos hacen referencia: **a)** el primero, a los antecedentes del caso (parte expositiva); **b)** el segundo, a las normas de derecho empleadas para la resolución de la causa (parte considerativa); y, **c)** el tercero, a la decisión adoptada (parte resolutiva).

Sobre el contenido de la precitada sentencia, en primer lugar se analizará su razonabilidad, siendo necesario examinar la parte considerativa del fallo para verificar que la Sala demandada haya fundado su decisión en normas jurídicas pertinentes aplicables a los hechos concretos de la causa.

Al respecto, esta Corte observa que la sentencia que se impugna se sustenta en los artículos 88 de la Constitución de la República; 42, numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 405 de la Ley de Compañías, y 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo. Con fundamento en estas normas, los jueces demandados realizan el siguiente razonamiento: La acción de protección "(…) está diseñada para el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial."; esta garantía jurisdiccional no procede "(…) cuando en la demanda se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión que no conlleve violación de derecho y si el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial (…); en el caso concreto se impugna el acto administrativo por el cual se ordena la cancelación de la inscripción en el Registro Mercantil de la compañía LATINOAMERICAEXPRESS CÍA. LTDA., EN LIQUIDACIÓN, para la impugnación de este acto administrativo existen las vías "(…) donde pueden acudir las personas que se sientan afectadas por la cancelación de una compañía", así: "…cualquier reclamo que se produjere en estos casos, será conocido y resuelto por los jueces de lo civil del domicilio principal de la compañía"; asimismo "(…) la impugnación por la vía contencioso administrativa con un recurso subjetivo o de plena jurisdicción o recurso objetivo o de exceso de poder (…) se puede realizar (…)". Con estos argumentos jurídicos los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza resuelven negar el recurso de apelación propuesto.

Una vez que han sido establecidos los preceptos normativos y el razonamiento empleado por los juzgadores para expedir su resolución, corresponde determinar si dichas normas y si dicho razonamiento obedecen a los hechos concretos de la causa.

Para ello, esta Corte examinará el libelo de la demanda y la parte expositiva de la decisión judicial, por cuanto aquí se encuentran detallados los antecedentes del caso. Dichos antecedentes, en lo principal, hacen referencia a los siguientes aspectos: **1)** al acto administrativo impugnado, es decir, a la resolución N.° SC.IJ.DJDL.Q.12.4120 del 8 de agosto de 2012, emitida por el intendente jurídico de la Superintendencia de Compañías, mediante la cual ordena la cancelación de la compañía LATINOAMERICAEXPRESS CÍA. LTDA., EN LIQUIDACIÓN en el Registro Mercantil, y **2)** a las presuntas vulneraciones de los derechos constitucionales ocasionadas por la supuesta falta de notificación de los actos emitidos por la Superintendencia de Compañías en el proceso de liquidación de la compañía LATINOAMERICAEXPRESS CÍA. LTDA., principalmente la falta de notificación del acto administrativo impugnado –Resolución N.° SC.IJ. DJDL.Q.12.4120–.

La Sala demandada, para vincular los hechos descritos en la parte expositiva de la sentencia con las normas jurídicas enunciadas en la parte considerativa del fallo, centra su análisis en la revisión legal del acto administrativo, al realizar el siguiente ejercicio argumentativo:

> (…) La Ley de Compañías establece en su artículo 405 la potestad del Superintendente de Compañías sin ningún otro trámite de ordenar la cancelación de la inscripción en el Registro Mercantil (…) La compañía LATINOAMERICA

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 061-14-SEP-CC, caso N.° 0708-13-EP.

> EXPRESS CIA. LTDA., mediante resolución de cancelación N.° 4120 de 8 de agosto de 2012, inscrita en el Registro Mercantil del cantón Quito el 22 de agosto de 2012, ha dejado de tener vida jurídica por ese acto administrativo (…) siendo la autoridad que emitió dicha acción la competente por ejercicio de la ley (…) El proceso de liquidación de la compañía inicio en el 2007 y fue cancelada en el 2012, cuando se extingue su vida jurídica, no es la violación de los derechos humanos que el recurrente solicita su reparación, sino un asunto de mera legalidad, donde existen instancias competentes para sustanciar (…). En el presente caso es un acto administrativo el recurrente solicita que se revise temas de mera legalidad y son las autoridades judiciales las que deben conocer. Esta sala establece que lo demandado no es un acto vulnerador de derechos humanos, ya que se haya circunscrito en nuestra legislación nacional y es facultad de la Función de Transparencia (Superintendencia de Compañías), emitirlo.

Conforme se puede apreciar de la normativa jurídica y los hechos concretos expuestos, el razonamiento de la Sala demandada se centra en el análisis legal del acto administrativo impugnado, por cuanto realiza un estudio del proceso de su expedición y su conformidad con las normas legales. Sin embargo, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza omite analizar la materia central de la acción de protección, esto es, las presuntas vulneraciones a los derechos constitucionales alegadas por el accionante. La Sala no analiza la supuesta falta de notificación del acto administrativo impugnado y por consiguiente no se pronuncia sobre la posible vulneración del derecho a la defensa.

En ese sentido, se observa que en la sentencia que se impugna no se establece el nexo entre los hechos supuestamente violatorios de los derechos constitucionales con la normativa jurídica empleada. Si bien los jueces demandados exponen los alegatos del accionante sobre la presunta vulneración de sus derechos en la parte expositiva del fallo al describir los hechos concretos de la causa, no vinculan dicha vulneración con las normas jurídicas enunciadas en la parte considerativa de la decisión. Es decir, existe una evidente desvinculación de los hechos con el derecho. No se analiza la vulneración de derechos –la supuesta falta de notificación del acto administrativo impugnado– sino la legalidad de la expedición del acto administrativo.

De esta manera, la Corte Constitucional evidencia que no existió por parte de los juzgadores un estudio de profunda razonabilidad tendiente a constatar o desvirtuar la supuesta vulneración de los derechos constitucionales demandados por el accionante. Asimismo, advierte incongruencia en las premisas que conducen a los juzgadores a adoptar su resolución, pues resulta contradictorio que mediante el análisis de la legalidad del acto administrativo se resuelva un asunto referente a la existencia o no de vulneraciones a derechos, pues para arribar a tal conclusión, es necesario que el juzgador realice un análisis objetivo, claro, preciso y articulado de los antecedentes fácticos –en este caso la falta de notificación del acto administrativo– a los cuales el accionante imputa la vulneración de sus derechos.

Así lo ha establecido esta Corte Constitucional cuando señaló que a los jueces les corresponde:

> "(…) realizar un análisis objetivo, preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos presuntamente vulnerados, pues es necesario determinar cómo, de qué forma y en qué circunstancias se vinculan los hechos supuestamente violatorios con los derechos afectados, dentro del caso concreto (…)"[3]. Por cuanto, "(…) una sentencia relativa al campo de las garantías jurisdiccionales no puede ser genérica en su apreciación, sino que debe ser descriptiva del hecho y forma en que la autoridad pública atenta contra una garantía constitucional del ciudadano (…)"[4]. Al juez, le corresponde "(…) analizar caso a caso sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria (…)"[5]; es por ello, que "(…) el argumento de la legalidad no puede ser entendido por los jueces de instancia como la vía más fácil y cómoda para desechar las demandas de acción de protección, bajo el argumento de que existen otros mecanismos de defensa judicial, o que el asunto de fondo puede ser impugnado por alguna de las vías judiciales"[6].

En el presente caso, al no existir un estudio de profunda razonabilidad que establezca el nexo que vincula los hechos supuestamente violatorios de los derechos constitucionales con las normas jurídicas empleadas, la sentencia resulta arbitraria, pues el razonamiento de los jueces no obedece a lo demandado por el accionante, sino que corresponde a un análisis legal del acto administrativo. En consecuencia, las normas jurídicas empleadas no fueron aplicadas y explicadas en función de los hechos supuestamente violatorios de los derechos constitucionales, situación que transgrede lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República en la parte que refiere:

> (…) No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (…).

Por todo lo expuesto, siendo que del examen de la resolución no se evidencia por parte de los jueces demandados un razonamiento que tienda a la real verificación de la existencia de vulneración a derechos constitucionales, así como tampoco se colige una conexión clara y coherente entre los hechos concretos y las normas jurídicas, resulta manifiesto que la sentencia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza carece de razonabilidad.

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 011-14-SEP-CC, caso N.° 2076-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 021-13-SEP-CC, caso N.° 0960-10-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 0016-13-SEP-CC, caso N.° 1000-12-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador para el Periodo de Transición, Sentencia N. º 064-12-SEP-CC, Caso N.º 0341-10-EP.

Una vez realizado el estudio sobre la razonabilidad del fallo impugnado, corresponde analizar el elemento lógico. Para ello, es necesario constatar que la sentencia impugnada contenga una estructura ordenada, que guarde coherencia y relación directa entre los presupuestos fácticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y los criterios vertidos a lo largo del desarrollo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos a conocimiento y la decisión final.

Al respecto, esta Corte determina que la sentencia impugnada no se encuentra estructurada de manera lógica, pues conforme se mencionó en líneas precedentes, la Sala no se pronunció sobre la presunta vulneración a los derechos constitucionales constante en los argumentos deducidos en la acción de protección, por ende, no vinculó la normativa que aplicó con los hechos concretos de la causa. En este contexto, la premisa menor carece de sustento argumentativo que justifique su conexión con los presupuestos proporcionados por la normativa jurídica empleada en la sentencia.

Finalmente, sobre el elemento que refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro e inteligible que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución, podemos comprobar que en el caso sub j*ú*dice la sentencia impugnada no se encuentra redactada de manera clara, inteligible y asequible, pues no guarda en su análisis la debida coherencia y consistencia en las premisas que la conforman, por cuanto, desvincula los hechos con el derecho. Esta situación ocasiona confusión e incertidumbre respecto a la decisión judicial.

Al continuar con el estudio de las circunstancias concurrentes del presente caso, la Corte Constitucional evidencia en la sentencia de primera instancia una desnaturalización de la acción de protección en relación con las disposiciones constitucionales, jurisprudenciales y legales pertinentes, motivo suficiente por el que considera necesario y pertinente analizar dicha resolución, pues esta se origina en la justicia constitucional y es deber de este Organismo velar por la correcta y adecuada aplicación de las normas contenidas en la Constitución, más aún cuando en el caso *sub examine* estas versan sobre el contenido de una garantía jurisdiccional que busca la protección de derechos constitucionales.

En relación al tema, esta Corte Constitucional en anteriores pronunciamientos señaló:

> Este Organismo estima necesario referirse a la decisión anterior a la recurrida en virtud que esta provienen de la justicia constitucional y es obligación fundamental de la Corte Constitucional velar por el correcto y adecuado contenido a los derechos reconocidos en la Constitución y a las garantías directas que los protegen, para así obtener mayores elementos de juicio y proceder a resolver el problema jurídico planteado en virtud de advertirse una desnaturalización del objeto de la acción de protección en relación con los mandatos constitucionales, jurisprudenciales y legales pertinentes[7].

[7] Corte Constitucional, sentencia N.º 187-14-SEP-CC, caso N.° 1193-12-EP

Adicionalmente, en el caso sub júdice resulta pertinente analizar la sentencia dictada por el juez *a quo,* toda vez que el accionante en su pretensión concreta ha solicitado de forma expresa que:

> (…) se sirvan ordenar en la sentencia la reparación integral material e inmaterial de mis derechos constitucionales dejando sin efecto la sentencia de 24 de enero de 2014, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justica de Pastaza, en la acción de protección N.° 16101-2014-0014, así como también solicito se deje sin efecto la sentencia de 25 de diciembre de 2013, dictada por el Juez Primero de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la causa 2013-0362, por cuanto esta decisión judicial establece el criterio que confirma la sentencia de apelación la cual vulnera mis derechos constitucionales (…).

Así pues, se observa que de foja 63 a 68 del expediente de instancia obra la sentencia dictada el 25 de diciembre de 2013, por el juez de la Unidad Judicial Primero de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en la acción de protección N.° 363-2013, presentada por el señor José Enrique Velasco, en contra de la resolución N.° SC.IJ. DJL.Q.12.4120 dictada el 8 de agosto de 2012, por el intendente jurídico de la Superintendencia de Compañías, mediante la cual ordena la cancelación de la compañía LATINOAMERICAEXPRESS CÍA. LTDA., EN LIQUIDACIÓN en el Registro Mercantil.

En la decisión del juez *a quo,* se observa el siguiente argumento respecto a la naturaleza de la acción de protección:

> SEXTO: En el caso que nos ocupa es importante preguntarnos ¿Se justifica la acción de protección?, ¿En qué casos y con qué criterios? (…) en el caso sub iúdice, al ser una resolución dictada por una institución del Estado la que el accionante impugna, su correcto procedimiento corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo, lo cual provee el ordenamiento jurídico vigente, en razón de la materia, así el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 31 dispone: "Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones e instituciones distintas de las expedidas por quienes ejercen la jurisdicción, en las que se reconozcan, declaren, establezcan restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales, constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional". Así también lo sostienen los Arts. 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) al referirse a que los Actos Administrativos emitidos por la autoridad competente (…).

En el argumento constante en el párrafo anterior, es evidente que el juez, para negar la acción de protección, funda su razonamiento en normas infraconstitucionales, en base a las cuales realiza un análisis legal por el que considera que ha sido emitido por autoridad competente, para el que existen las vías correspondientes de impugnación en la justicia ordinaria.

La Corte Constitucional ha sido clara en relación a ese asunto, al señalar que el "argumento de la legalidad no puede ser entendido por los jueces de instancia como la vía más fácil y cómoda para desechar las demandas de la acción de protección, bajo el argumento de que existen otros mecanismo de defensa judicial, o que el asunto de fondo puede ser impugnado por alguna de las vías judiciales"[8]. Al juez constitucional "no compete un análisis de legalidad dentro de la sustanciación de garantías jurisdiccionales de los derechos"[9], pues "las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas cuando se desechan acciones de raigambre constitucional argumentado que son cuestiones de legalidad, así como a asuntos de legalidad se le yuxtapone la justicia constitucional a la justicia ordinaria"[10].

En este sentido, este máximo órgano de control e interpretación constitucional determina que la decisión judicial antes referida no tiene como fundamento un análisis constitucional que tienda a la real verificación de vulneraciones a derechos constitucionales, sino que por el contrario, el análisis que realiza el juez *a quo* se centra en establecer la legalidad del acto de administrativo y la existencia de vías de impugnación en la justicia ordinaria. En este contexto, se evidencia que la sentencia no se encuentra debidamente motivada, conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República y a los parámetros jurisprudenciales desarrolladas en esta sentencia.

En atención a las consideraciones expuestas conforme a la obligación de este Organismo de corregir las vulneraciones a derechos constitucionales suscitados durante la tramitación de los procesos de garantías jurisdiccionales, esta Corte Constitucional establece que tanto la sentencia dictada por el 24 de enero de 2014, por lo jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, como la sentencia dictada el 25 de diciembre de 2013, por el juez de la Unidad Judicial Primero de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, vulneraron el derecho al debido proceso en relación con la garantía de motivación.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso enla garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **1** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 24 de enero de 2014, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, que resolvió el recurso de apelación dentro de la acción de protección N.° 0014-2014.

   3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 25 de diciembre de 2013, por el juez de la Unidad Judicial Primero de Violencia contra la Mujer y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro de la acción de protección N.° 0362-2013.

   3.3 Disponer que, previo sorteo, otro juzgado de instancia de Pastaza, emita la correspondiente sentencia, en observancia de las garantías del debido proceso, conforme lo establecido en esta sentencia.

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: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 25 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0466-14-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 064-12-SEP-CC, caso N.° 0341-10-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 187-14-SEP-CC, caso N.° 1193-12-EP.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 0044-14-SEP-CC, caso N.° 592-12-EP

Quito, D. M., 25 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 094-15-SEP-CC

CASO N.° 1013-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La ciudadana Tanya Elizabeth López Quezada, en calidad de gerente general de la compañía Importadora de Vehículos y Repuestos S.A. IMVERSA, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 04 de junio del 2014 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.° 0407-2012 (recurso de casación).

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.° 1013-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 31 de julio del 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por la jueza y los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1013-14-EP.

Mediante providencia de 28 de octubre del 2014, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, juez sustanciador de la causa en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 20 de agosto del 2014, avocó conocimiento de la causa N.° 1013-14-EP.

De la solicitud y sus argumentos

La señora Tanya Elizabeth López Quezada señala en su demanda que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia desconoció la "soberanía jurisdiccional" de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 y que el artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno prescribe que para establecer la base imponible correspondiente al impuesto a la renta, se deberá tomar en cuenta los gastos que se efectúen para obtener, mantener y mejorar los ingresos de fuente ecuatoriana que no estén exentos.

Señala también que el impuesto a la renta se aplica sobre los ingresos gravados y que no obstante aquello, estos son sujetos de deducción de conformidad con lo previsto en la normativa pertinente. En tal sentido, manifiesta que la deducción de gastos sin lugar a dudas tendrá influencia en la determinación del impuesto a la renta.

En este contexto, la legitimada activa considera que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección vulnera el derecho al debido proceso en tanto la Sala revalorizó pruebas al momento de resolver el recurso de casación formulado, desconociendo de esta manera las atribuciones de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2.

Finalmente la accionante considera que la sentencia emitida por la Sala de la Corte Nacional de Justicia no se encuentra debidamente motivada, por cuanto la reclamación constante en el recurso extraordinario de casación y los hechos actuados por el Servicio de Rentas Internas no se ajustan a las normas del debido proceso.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial.

La legitimada activa manifiesta que los derechos constitucionales vulnerados mediante la expedición de la sentencia impugnada son los establecidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado solicita la accionante:

> que se declare la nulidad de la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario; que los señores jueces de la Corte Constitucional dicten una nueva resolución aplicando el principio de imparcialidad, derecho inobservado por los señores jueces de la Corte Nacional de Justicia Sala de lo Contencioso Tributario.

Decisión judicial impugnada

Sentencia emitida el 04 de junio del 2014 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N.° 0407-2012.

> Quito, 04 de junio de 2014.- VISTOS.-…3.1 La invocación de la causal primera conlleva que la Sala de Casación verifique si la sentencia emitida por el Tribunal Aquo riñe con el derecho (*error in iudicando*), esto quiere decir, que los hechos sobre los que se discutió en la Sala de Instancia han sido dados por ciertos y aceptados por las partes procesales, por lo que, no se podrán volver a analizar las pruebas presentadas…3.2… El estudio realizado por la Administración Tributaria ha dado como resultado que no se puedan verificar las transacciones comerciales registradas por la empresa IMVERSA en el ejercicio fiscal 2007 con las empresas IDESU S.A., SVERIGER S.A. y BESTWORK S.A., por lo que es evidente que no se ha demostrado el hecho económico, situación que no ha sido desvirtuada por la empresa actora, puesto que su pretensión ha sido siempre afirmar que los gastos registrados se encuentran amparados en comprobantes de venta que cumplen con los requisitos formales, por lo que no se ha desvanecido las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad previstas en el Art. 82 del Código Tributario, produciéndose el vicio de falta de aplicación de tal norma y configurándose la aplicación indebida del primer inciso y numeral 1 del Art, 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno. De conformidad con el análisis efectuado, se configura la causal primera alegada por el recurrente al existir falta de aplicación de los artículo 17, 82, 68 y 91 del Código Tributario y del artículo 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno; así como la aplicación indebida del primer

inciso y del numeral 1 del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno IV.- DECISIÓN 4.1.- Por lo expuesto, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, expide la siguiente SENTENCIA 1. Se acepta el recurso de casación interpuesto y se declara la validez de la Resolución No. 109012011RREC026204 de 5 de octubre de 2011 emitida por el Director Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas; con excepción del recargo del 20% en virtud del análisis efectuado por la Sala de Instancia en el considerando DÉCIMO TERCERO del fallo recurrido. Sin costas. Notifíquese, devuélvase y publíquese. (sic)

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

Comparecen mediante escrito constante a fojas 22 a 24 del expediente constitucional la doctora Maritza Tatiana Pérez Valencia en calidad de jueza nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y los doctores José Luis Terán y Juan Montero Chávez, en calidad de conjueces de la Corte Nacional de Justicia, manifestando en lo principal:

Que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección es consecuencia de la interposición de un recurso extraordinario de casación formulado por el economista Juan Avilés Murillo, en calidad de director regional del litoral sur del Servicio de Rentas Internas, en contra de la sentencia emitida el 27 de abril del 2012 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2.

En este sentido, manifiestan que el casacionista interpuso el recurso extraordinario de casación invocando la causal primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, argumentando en lo principal la falta de aplicación de los artículos 17, 68, 82 y 91 del Código Tributario y del artículo 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno así como también la aplicación indebida del artículo 10 numeral 1 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

A su vez, indican los señores jueces que la decisión cuestionada fue dictada en observancia a lo establecido en la Constitución de la República así como a lo prescrito en la Ley de Casación.

Finalmente señalan que en el fallo objeto de la presente garantía no se advierte la existencia de vulneración de derecho constitucional alguno, en tanto se ha respetado el derecho al debido proceso de las partes intervinientes en el proceso, al igual que el derecho a la defensa.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, conforme obra a foja 19 del expediente constitucional, señalando casilla constitucional para los fines pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas, con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia emitida el 04 de junio del 2014 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal **l** prescribe lo siguiente:

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

El Pleno de la Corte Constitucional señaló en la sentencia N.° 017-14-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 0401-13-EP, que la garantía de motivación tiene condiciones mínimas que deben ser observadas por las autoridades, específicamente que debe ser razonable, lógica y comprensible.[1]

En este contexto, es de trascendental importancia que las autoridades jurisdiccionales identifiquen con claridad absoluta la naturaleza del proceso puesto en su conocimiento, a fin que entre otros aspectos, determinen

[1] Respecto a los parámetros referidos, este Organismo en la sentencia N.° 225-14-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 0289-13-EP, determinó que el requisito de razonabilidad "implica la fundamentación de la decisión del juez y la construcción de su criterio debe realizarse sobre la base de las fuentes del derecho que en el caso concreto, resultan aplicables y pertinentes"; en lo que respecta al requisito de la lógica señaló que se refiere a que la resolución debe ser construida "sobre la base de premisas debidamente coherentes y concatenadas entre sí, pero principalmente con la conclusión que de aquellas se obtiene"; y finalmente sobre el parámetro de la comprensibilidad indicó que se vincula con la "claridad del lenguaje utilizado por el juzgador para exponer su argumento y garantizar que el fallo sea adecuadamente entendido, tanto por las partes procesales como por el gran auditorio social".

de manera adecuada las disposiciones normativas tanto constitucionales como legales pertinentes para la resolución correspondiente.

En este sentido, este Organismo estima oportuno señalar que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección es consecuencia de la interposición de un recurso extraordinario de casación por parte del economista Juan Avilés Murillo, en calidad de director regional del litoral sur del Servicio de Rentas Internas, en contra de la sentencia emitida el 27 de abril del 2012 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 dentro del juicio de impugnación N.° 09502-2011-0146, este último seguido en su momento por la ciudadana Tanya Elizabeth López Quezada, en calidad de representante legal de la compañía Importadora de Vehículos y Repuestos S.A. IMVERSA, en contra de la resolución administrativa 109012011RREC026204, emitida el 05 de octubre del 2011 por el Servicio de Rentas Internas en relación a la determinación de impuesto a la renta.

Ahora bien, una vez que se ha hecho referencia a los antecedentes inmediatos a la decisión jurisdiccional cuestionada, esta Corte considera oportuno realizar algunas consideraciones respecto al recurso extraordinario de casación para, posteriormente, pronunciarse sobre los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación.

Conforme lo ha señalado esta Corte, observándose por ejemplo la sentencia N.° 017-14-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 0401-13-EP, el recurso en cuestión "se fundamenta en el análisis sobre la legalidad de la sentencia de conformidad con los argumentos del recurrente".

Así también, el Pleno del Organismo en la sentencia N.° 132-13-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 1735-13-EP, ratificó lo expuesto en la sentencia N.° 001-13-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 1647-11-EP, al señalar que los jueces que conocen y resuelven un recurso de casación no tienen 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 jueces y tribunales…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.

De lo manifestado se desprende con claridad que, las autoridades jurisdiccionales que avoquen conocimiento de un recurso extraordinario de casación, tienen exclusivamente como universo de análisis las alegaciones realizadas en tal recurso por el recurrente así como referirse a la sentencia objeto de impugnación.

Adicionalmente, la judicatura competente para el conocimiento y resolución del recurso no se encuentra facultada para valorar nuevamente pruebas ni analizar el contenido de informes periciales o asuntos que habrían sido discutidos en instancias anteriores, no obstante sí podría, conforme lo establecido por el Pleno de este Organismo en la sentencia N.° 001-13-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 1647-11-EP, "valorar la contravención a la ley, indebida aplicación o errónea interpretación de la misma para la valoración de la prueba".

Ahora bien, en el caso bajo examen, esta Corte considera pertinente señalar que no obstante que el universo de análisis de la presente acción extraordinaria de casación es la sentencia emitida el 04 de junio del 2014 por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad de contar con mayores elementos de juicio para la resolución del problema jurídico planteado, procederá a referirse al contenido del recurso extraordinario de casación interpuesto por el economista Juan Avilés Murillo, en calidad de director regional del litoral sur del Servicio de Rentas Internas, en contra de la sentencia emitida el 27 de abril del 2012 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2, dentro del juicio de impugnación N.° 09502-2011-0146, así como también a determinados pasajes de la decisión anterior a la que es objeto de estudio por este Organismo.

Así también, se precisa que bajo ningún concepto, dicha acción implicará que la Corte Constitucional tendrá como propósito pronunciarse respecto a la debida o indebida interpretación y aplicación de disposiciones normativas de naturaleza infraconstitucional, toda vez que dicho ejercicio y valoración son de competencia exclusiva de la justicia ordinaria y no de la constitucional.

Así, una vez que se ha hecho referencia a algunas consideraciones sobre la competencia de las autoridades jurisdiccionales en el conocimiento y resolución de un recurso extraordinario de casación, esta Corte procederá a pronunciarse sobre la observancia o no de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, para de esta manera dar solución al problema jurídico planteado.

Razonabilidad

En lo que respecta al requisito de razonabilidad, éste se encuentra relacionado de modo principal con la determinación de las fuentes de derecho en las que la autoridad jurisdiccional funda su decisión y en la pertinencia de aquellas con el proceso puesto en su conocimiento.

Este Organismo observa que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia radicó en debida forma su competencia para el conocimiento y resolución del recurso extraordinario de casación en lo establecido en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación y en el artículo 185 inciso segundo numeral 1 del Código Orgánico de la Función judicial, conforme se desprende del contenido del numeral 2.1 de la sentencia cuestionada.

Así también, esta Corte advierte que en el numeral 1.2, la judicatura procede a referirse al contenido del recurso en cuestión, señalando en lo principal que:

> El recurrente fundamenta su recurso en las causales primera y tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, y considera que las normas que se estiman infringidas dentro de la primera causal son falta de aplicación de los Arts. 17, 68, 82 y 91 del Código Tributario; Art. 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno y aplicación indebida del primer inciso y numeral 1 del Art. 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Dentro de la Causal Tercera la falta de aplicación del Art. 17 del Código Tributario; Art. 115, 116 y 117 del Código de Procedimiento Civil y aplicación indebida del primer inciso del Art. 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno…

De igual forma, en el numeral 1.3 de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se constata que la judicatura hizo referencia al auto de admisibilidad emitido el 03 de octubre del 2010 por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, estableciendo en lo principal que el recurso extraordinario de casación interpuesto fue admitido únicamente respecto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por falta de aplicación de los artículos 17, 68, 82 y 91 del Código Tributario y del artículo 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno; observándose también que la Sala en el numeral 3.2 hizo referencia a determinados pasajes del fallo de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2.

De lo manifestado se desprende que la autoridad jurisdiccional determinó de manera clara las fuentes de derecho por medio de las cuales estableció y fundó su razonamiento respecto del recurso extraordinario de casación puesto en su conocimiento, señalando así aquellas relativas a la competencia de la Sala como también las disposiciones normativas alegadas por el casacionista al igual que la decisión judicial objeto de estudio.

Por estas razones, la Corte Constitucional ha verificado la existencia de una determinación clara de las disposiciones normativas constitucionales y legales en las que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario fundó su decisión y por lo tanto se concluye que ha tenido lugar una debida observancia al requisito de razonabilidad.

Lógica

El parámetro de lógica, junto con lo mencionado anteriormente, se encuentra relacionado no sólo con la coherencia entre las premisas y la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar.

Ahora bien, en el marco del análisis del requisito en cuestión, esta Corte procederá a transcribir aquellas premisas y conclusiones que resaltan de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección. En este orden, esta Corte observa que la Sala en el numeral 3.1 afirmó que:

> La invocación de la causal primera conlleva que la Sala de Casación verifique si la sentencia emitida por el Tribunal Aquo riñe con el derecho (*error in iudicando*), esto quiere decir, que los hechos sobre los cuales se discutió en la Sala de Instancia han sido dados por ciertos y aceptados por las partes procesales, por lo que, no se podrán volver a analizar las pruebas presentadas…

Para posteriormente manifestar en el numeral 3.2 que:

> El estudio realizado por la Administración Tributaria ha dado como resultado que no se puedan verificar las transacciones comerciales registradas por la empresa IMVERESA en el ejercicio fiscal 2007 con las empresas IDESU S.A., SVERIGER S.A. Y BESTWORK S.A., por lo que es evidente que no se ha demostrado el hecho económico, situación que no ha sido desvirtuada por la empresa actora, puesto que su pretensión ha sido siempre afirmar que los gastos registrados se encuentran amparados en comprobantes de venta que cumplen con los requisitos formales.

En este punto, la Corte Constitucional estima necesario acudir al contenido de la sentencia emitida el 27 de abril del 2012, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2, con sede en Guayaquil a fin de determinar si la Sala de la Corte Nacional de Justicia procedió a resolver el recurso extraordinario de casación conforme sus competencias.

A fojas 906 a 911 del expediente del Tribunal Distrital de lo Fiscal consta la decisión en cuestión, de cuyo considerando décimo primero, se desprende lo siguiente:

> …en las condiciones expuestas las glosas por los gastos por Mantenimiento y Reparaciones, Otros gastos locales y, Compras Netas Locales de bienes no producidos por la sociedad, que constan en el Acta de Determinación No. 0920110100198 por Impuesto a la Renta del año 2007 y ratificadas en la Resolución Administrativa No. 109012011RREC026204, han sido desvirtuadas en su totalidad…

Del contenido de las transcripciones realizadas, de manera particular del numeral 3.2 de la decisión judicial objetada y en lo correspondiente al considerando décimo primero de la autoridad jurisdiccional de instancia, esta Corte reiterando que este Organismo no pretende pronunciarse sobre aspectos inherentes a la justicia ordinaria, observa lo siguiente:

En lo que respecta al contenido del numeral 3.2, este Organismo constata que la conclusión realizada por la Sala de la Corte Nacional de Justicia fue consecuencia de una nueva apreciación respecto a actuaciones procesales que tuvieron lugar antes de la interposición del recurso extraordinario de casación y que en su momento tuvieron un pronunciamiento por parte del juzgador de instancia. Así por ejemplo, la referencia al contenido del estudio realizado por parte de la administración tributaria en relación a las transacciones comerciales efectuadas por la empresa IMVERSA.

La referida argumentación encuentra asidero en virtud a lo manifestado por la autoridad jurisdiccional de instancia en el ejercicio de sus competencias, respecto a valoración de prueba, sobre la apreciación realizada por el Servicio de Rentas Internas en cuanto a las transacciones comerciales realizadas por la compañía IMVERSA, toda vez que el Tribunal Distrital determinó que los presupuestos fácticos

que sirvieron como fundamento para que la autoridad emita las glosas correspondientes a gastos por mantenimiento, reparaciones y otros gastos, fueron desvirtuados en su totalidad por el contribuyente.

En este sentido, la afirmación realizada inicialmente por la Sala de la Corte Nacional de Justicia respecto a que no es factible la valoración de prueba en el contexto de la invocación de la causal primera no guarda coherencia con lo actuado por la misma Sala, toda vez que la judicatura en mención apreció y se pronunció nuevamente sobre asuntos que fueron en su debido momento valorados por el Tribunal Distrital de lo Fiscal.

Como consecuencia de lo expuesto, este Organismo evidencia la existencia de una contradicción entre premisas en la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, consecuencia de una falta de coherencia entre lo afirmado y actuado por la Sala de la Corte Nacional de Justicia, en tanto tuvo lugar una nueva valoración de pruebas por parte de la judicatura referida, de manera particular en lo relacionado con la existencia de los presupuestos fácticos que sirvieron para que la administración tributaria glose a la compañía IMVERSA y que, en su momento, conforme lo manifestado fue desvirtuado por el contribuyente conforme lo establecido por la autoridad jurisdiccional de instancia, contrario a lo manifestado inicialmente respecto a que, bajo el análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, no es posible que tenga lugar una nueva valoración de pruebas.

Se constata entonces que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia se alejó de sus competencias y desconoció lo establecido por el Pleno de este Organismo en la sentencia N.° 132-13-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.° 1735-13-EP, en relación a que las autoridades jurisdiccionales en conocimiento de un recurso extraordinario de casación no se encuentran "facultados para valorar la prueba aportada en instancia, ya que dicha valoración es privativa de los juzgadores de instancia".

En este sentido, una vez que esta Corte ha determinado la existencia de afirmaciones disímiles y contradictorias en la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional, y toda vez que el requisito sujeto a análisis encuentra como uno de sus pilares la existencia de una debida coherencia entre premisas, razonamientos, actuaciones y conclusiones realizadas por la autoridad jurisdiccional, concluye que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inobservó el requisito de lógica.

Comprensibilidad.

En lo referente al requisito de comprensibilidad, relacionado con la claridad del lenguaje empleado por la autoridad jurisdiccional en su decisión, así como también vinculado con la manera en que ésta realiza la exposición de sus ideas, esta Corte considera que, en el caso *sub judice,* la existencia de contradicciones en el contenido de la decisión, conforme quedó demostrado en párrafos precedentes, denota falta de claridad en la exposición de ideas y razonamientos, así por ejemplo en lo relativo a que "no se ha desvanecido la presunción de legitimidad y ejecutoriedad previstas en el Art. 82 del Código Tributario".

De este modo, se observa que la resolución impugnada carece de una adecuada claridad lo que induce a la inobservancia del requisito bajo examen.

Con todas las consideraciones hasta aquí formuladas, este Organismo concluye que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7) literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l**.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada

3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N.° 0407-2012.

   3.2. Disponer que, previo sorteo otra Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva el recurso extraordinario de casación interpuesto por el economista Juan Avilés Murillo, en calidad de director regional del litoral sur del Servicio de Rentas Internas.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 25 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1013-14-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 jueves 09 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 095-15-SEP-CC

CASO N.° 0713-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

Soraya María Antonieta Bajaña Cottallat, en su calidad de liquidadora de FILANBANCO S.A. en liquidación, fundamentada en lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República y las normas contenidas en las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, vigentes a la fecha de presentación de la presente acción extraordinaria de protección, impugna el auto dictado por el juez décimo de lo civil de Guayaquil el 19 de julio de 2002, a las 09:00, dentro del proceso constitucional de hábeas data signado con el N.° 226-C-2001, por considerar que vulnera varios derechos constitucionales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, aplicables a la presente causa, consta a foja 396 que mediante providencia del 15 de septiembre de 2009, a las 08:55, el secretario general de la Corte, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los doctores Patricio Pazmiño Freiré, Edgar Zarate Zarate y Alfonso Luz Yunes, en auto del 26 de noviembre del 2009, a las 15:06, admitió a trámite la presente acción.

En razón del sorteo correspondiente realizado el 10 de diciembre de 2009, el proceso pasó a conocimiento de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición.

El 27 de enero de 2010 la Segunda Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la presente causa y notificó con el contenido de la demanda y la providencia al señor juez décimo de lo civil de Guayaquil, a fin de que presente un informe debidamente motivado respecto de los argumentos presentados en la demanda. Igualmente, se hizo conocer la demanda al señor procurador general del Estado para que se pronuncie al respecto. Se fijó para el día 10 de marzo de 2010 la realización de la audiencia correspondiente.

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

En virtud del sorteo realizado en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió conocer la presente acción a la Primera Sala de Sustanciación conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera.

En sesión del 08 de enero de 2013, la Primera Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la presente causa y designó al juez Manuel Viteri Olvera como sustanciador.

Sentencia o auto que se impugna

Auto dictado por el juez décimo de lo civil de Guayaquil el 19 de julio de 2002, a las 09:00, dentro del proceso constitucional de hábeas data N.° 226-C-2001:

> Guayaquil, Julio 19 del 2002.- Las 09h00
>
> VISTOS: Consta a fojas 98 de los autos que Miguel Arnoldo Crespo Villacres, Gerente General de Filanbanco S.A.- firmada por el- bajo JURAMENTO sostiene que los valores de SEISCIENTOS MIL DOLARES que tienen relación con la solicitud de crédito de DIERIKON S.A. "Y, ese crédito de seiscientos mil dólares sirvió para pagar a la vendedora Cia. TISTAN S.A. quien era la propietaria de la Hacienda SULAY".- Tal aseveración bajo juramento es contraria, totalmente a la prueba documental que corre desde fojas 19 a 49 del proceso, donde, específicamente, a fojas 21-A se puntualiza que DIERIKON S.A. a través de su Gerente General, Marcell Rossler Vourmard, es el dueño de la Hacienda SULAY por la compraventa hecha por parte de FILANBANCO S.A. ... Por lo expuesto, motivado y probado, al haberse demostrado el perjuicio en su buen nombre que está recibiendo DIERIKON S.A., violentándose los numerales 8 y 23 del Art. 23 de la Ley Suprema. Y, en aplicación a lo previsto en el Art. 41 de la Ley de Control Constitucional, ordeno que el señor Juan Chávez Pareja, representante legal de FILANBANCO S.A. según certificación conferida por la Registradora Mercantil de Guayaquil, donde indica que tal persona fue nombrada el 17 de mayo del 2002 según oficio JB-2002-0258 del Secretario de la Junta Bancaria del Ecuador, en el plazo perentorio de 5 (cinco) días bajo juramento proceda en forma satisfactoria y veraz a eliminar del sistema de información de FILANBANCO S.A.,

> o, cualquier otro similar, la información de que TISTAN S.A. es la dueña de la Hacienda SULAY. Y, que se elimine de toda información que tenga FILANBANCO S.A. cualquiera que fuere, donde aparece que DIERIKON S.A. es deudora de FILANBANCO S.A. por la cantidad de seiscientos mil dólares. Advierto al señor Juan Chávez Pareja que el incumplimiento de lo que estoy ordenando, en la forma que fuere, lo hará merecedor de las sanciones previstas en los Arts. 43 y 44 de la Ley de Control Constitucional. Ofíciese sobre el contenido de esta providencia al señor Ministro Fiscal del Guayas y al señor Dr. Ramiro Larrea Santos, Presidente de la Comisión Anticorrupción.- Notifíquese.-

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo sobre lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

El señor Marcel Rossler, por sus propios derechos y por los que representa de DIERIKON S.A., el 21 de mayo de 2000 presentó contra FILANBANCO S.A. en liquidación, demanda de hábeas data, señalando haber comprado la Hacienda Zulay en la suma de cuatrocientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 400.000,00) por lo que la deuda de seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00) que FILANBANCO S.A. en liquidación le pretende cobrar sería ilegitima, pues no le adeuda ninguna cantidad de dinero.

Sin embargo, según lo informado por el área de crédito de FILANBANCO S.A. en liquidación, la negociación de compra de la Hacienda Zulay y sus instalaciones se la cuantificó en un millón de dólares de los Estados Unidos de América (USD 1.000.000,oo), conforme la comunicación del 18 de marzo de 1997, mediante la cual FILANBANCO S.A. le informa a DIERIKON S.A. dicho precio, valores que podrían ser pagados, cuatrocientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 400.000,00) al contado y el saldo, esto es, seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00) en un plazo de 7 años, que incluirían dos años de periodo de gracia.

Consta en el proceso de hábeas data la comunicación del 19 de septiembre de 2000, en la que Janeth Acosta, quien fuera accionista de DIERIKON S.A., a nombre y representación de esta compañía, se dirige a FILANBANCO S.A. indicándole que haría llegar al banco toda la información para lograr el plan de reestructuración "de nuestra acreencia que mantenemos con la mencionada institución", lo cual revela que lo afirmado en la demanda de hábeas data carece de fundamento, pues no compro la hacienda Zulay en cuatrocientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD. 400.000,00).

La demanda de hábeas data propuesta ante el Juzgado Décimo de lo Civil de Guayaquil, signado con el N.° 226-c-2001, tenía como pretensiones:

> 1. Que se exhiba ante su autoridad la información que conste en el banco de datos de Filanbanco. 2. Exhiba el supuesto desembolso de los valores que temerariamente aduce que adeuda mi representada, 3. El tipo de moneda en que fue hecho, 4. De que cuenta se hizo el desembolso y con qué fondos, 5. A que cuenta se acredito el mencionado desembolso, 6. Los titulares y/o beneficiarios del mencionado desembolso, 7. Cual fue el destino de los fondos. Con la información y datos que solicitamos se exhiban, probaremos a usted señor Juez que no adeudamos un solo centavo a Filanbanco, por lo que solicitamos y exigimos se rectifique, se eliminen y anulen todos los datos erróneos que afectan ilegítimamente nuestros derechos... (sic)

Mediante auto del 04 de junio de 2001, el juez décimo de lo civil de Guayaquil dispuso:

> Ordeno que el ciudadano MIGUEL ARNOLDO CRESPO VILLACRES como representante legal de FILANBANCO S.A. en cumplimiento de lo determinado en el Art. 39 de la Ley de Control Constitucional, entregue bajo juramento en forma veraz, satisfactoria y total; y, en el plazo de 8 (ocho) días perentorios a partir de la notificación de este auto resolutorio, toda la información que ha sido solicitada por el peticionario que se encuentra puntualizada en esta Resolución...". Al respecto, mediante escrito de 15 de junio de 2001 Filanbanco S.A. acompañó bajo juramento la información requerida, expresando que de ser necesario se hiciera una verificación en la fuente. (sic)

El 06 de junio de 2001 se realizó la diligencia para verificar la información proporcionada por FILANBANCO S.A., con la asistencia de peritos. El 10 de septiembre de 2001, la economista Judit Mateo, perito designada para analizar los documentos contables de FILANBANCO S.A., informa que la compañía DIERIKON S.A. adeuda a FILANBANCO la cantidad de seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00) más intereses, de conformidad a lo enunciado en el acápite 3.3 de su informe que consta a fojas 139 a 141 del proceso.

Por cuerda separada, el accionante de hábeas data incorporó un oficio del 25 de junio de 2002 mediante el cual el fiscal séptimo de lo penal del Guayas, le hace conocer al juez de lo penal que decidió iniciar instrucción fiscal por el delito de peculado bancario en contra de Ángel Granados Barboto, Miguel Crespo Villacres, Salvador Aguirre Triviño y Jorge Moran Centeno. Con fecha 26 de junio de 2002, el actor entrega ciertas actuaciones e informes realizados por el Departamento Policial de Criminalística en dicho proceso penal.

El juez de lo civil de Guayaquil, fundamentado en las actuaciones procesales del referido proceso penal ordena: "que se elimine toda información que tenga FILANBANCO S.A., cualquiera que fuere donde aparece que DIERIKON S.A. es deudora de FILANBANCO S.A. por la cantidad de seiscientos mil dólares".

En base a esto, señala el accionante de la presente causa que con la expedición del referido auto del 19 de julio de 2002, a las 09:00, por parte del juez décimo de lo civil de Guayaquil se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, al debido proceso, a la motivación, a la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, a la obtención de pruebas con respeto de la Constitución y la ley, y al derecho a la defensa.

Pretensión

Solicita se deje sin efecto el auto resolutorio de 19 de julio de 2002, a las 09:00, dictado en el juicio de hábeas data N.° 226-C-2001, por el juez décimo de lo civil de Guayaquil. Asimismo, solicita se ordene la suspensión temporal del referido auto y se acepte la acción extraordinaria de protección.

Contestación a la demanda

De los terceros con interés

Representante de la compañía DIERIKON S.A.

Comparece a fojas 424 a 434 del proceso el señor Paul Rossler, quien es representante de la compañía DIERIKON S.A., indicando que la demanda no señala quienes se beneficiaron de los seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00), ya que su representada jamás se benefició con este dinero. Señala que por la negociación de compra de la Hacienda Zulay se canceló la suma de cuatrocientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 400.000,00), pago que se realizó mediante dos cheques: uno por ciento sesenta mil dólares de los Estados Unidos de América (USD l60.000,00) y otro por doscientos cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 240.000,00), ambos cheques del Banco Popular, los cuales sumados llegan a la cantidad pactada por la compra de dicha hacienda, por tanto siendo inexistente el crédito que se le acusa. Sin embargo, a pesar de las pruebas presentadas y todos los elementos extraprocesales aportados en el juicio, no se ha ejecutado el auto impugnado. Concluye solicitando se le entregue el predio que ilegalmente se le ha retenido a DIERIKON S.A. y se le reconozcan los daños y perjuicios ocasionados.

Gerente General del Banco Central del Ecuador

Ruth Arregui, en representación de esta institución manifiesta que se afirma y ratifica en la acción extraordinaria de protección propuesta por la liquidadora de FILANBANCO S.A. en liquidación, esto por ser cesionaria de esta institución que se encuentra en proceso de liquidación forzosa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 427 de la Constitución de la República, en concordancia con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 53 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

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:

¿El auto impugnado ha vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva?

Resolución del problema jurídico

¿El auto impugnado ha vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva?

La Constitución de 1998 vigente a la fecha de expedición del auto impugnado, establecía en su artículo 94 la garantía constitucional de hábeas data, amparando el derecho de toda persona para acceder "a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito". Mediante esta garantía se podía solicitar la actualización de datos, su rectificación, eliminación o anulación, si dichos datos fueren erróneos o afectaren ilegítimamente sus derechos. En tal virtud, esta garantía busca proteger el buen nombre, la honra, la buena reputación, la intimidad y proteger a las personas contra el daño moral.

En el presente caso, el auto impugnado expresa que por haberse demostrado el perjuicio al buen nombre de DIERIKON S.A., se debía proceder a eliminar del sistema de información de FILANBANCO S.A., que DIERIKON S.A. es su deudora por la cantidad de seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00). El juez décimo de lo civil de Guayas llega a esta conclusión tras valorar el auto emitido el 28 de junio de 2002, por el juez décimo de lo penal de Guayaquil, donde consta la instrucción fiscal iniciada por delito de peculado bancario en contra de algunos gerentes generales de FILANBANCO S.A. y la orden de detención en contra del representante legal de la compañía de TISTAN S.A. por considerar se desviaron fondos por la cantidad de seiscientos mil dólares

de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00). Dicho auto expresa el juez décimo de lo civil de Guayaquil determina que la victima de dicho delito es DIERIKON S.A., razón por lo cual se había determinado fehacientemente mediante tal resolución que el accionante del hábeas data –DIERIKON S.A.– no debía valor alguno a FILANBANCO S.A., por lo que debía rectificarse esta información.

Sin embargo, consta en el proceso a foja 58, un pagaré girado por el señor Marcel Rossler Voumard –representante legal de DIERIKON S.A– a la orden de FILANBANCO S.A. por la cantidad de seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00), documento mediante el cual se demuestra que existe constancia de una obligación pendiente, constando por tal hecho DIERIKON S.A. en los registros de FILANBANCO S.A. como deudora.

Si bien es cierto DIERIKON S.A. denunció ante el Ministerio Público que jamás habría recibido tales valores y que el pagaré por esa cantidad –seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00)– lo habría firmado por cuanto así se lo exigieron para concederle ese crédito, no habiéndose jamás desembolsado a su favor esta cantidad, el juez décimo de lo civil no valoró en el auto impugnado la existencia y constancia del referido pagaré y por lo tanto no expresó las razones fácticas y jurídicas por las que consideró tácitamente que no tenía validez. En consecuencia, el auto impugnado a todas luces carece de la motivación exigida por el artículo 24 numeral 13 de la Constitución de la República de 1998, hoy artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución en vigencia.

En consecuencia, el juez décimo de lo civil de Guayaquil no consideró que la denuncia que en al ámbito penal presentó DIERIKON S.A. sobre el presunto perjuicio que le habrían irrogado al no haber recibido los seiscientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 600.000,00) por los cuales confirió garantía a FILANBANCO S.A., se encontraba en etapa de investigación y no existía una decisión judicial que destruyera la validez y legitimidad del referido pagaré, razón por la cual no podía, previo a que aquello sucediera, ordenarse que se eliminara de los registros de FILANBANCO S.A. que la compañía DIERIKON S.A. era su deudora, razón por la cual también la tutela judicial efectiva se ha visto vulnerada.

El articulo 24 numeral 17 de la Constitución de 1998 consagraba el derecho a la tutela efectiva imparcial y expedita de los derechos e intereses sin que en ningún caso se pueda quedar en indefensión. Actualmente este derecho está previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, expresó mediante la sentencia N.° 020-09-SEP-CC que:

> ...el derecho de tutela judicial efectiva, expedita e imparcial es aquel por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas; por lo tanto, la efectividad en la tutela de los derechos no se traduce únicamente en la mera construcción de una sentencia o fallo por parte del juez, sino además que dicho fallo debe ser argumentado, motivado y coherente...

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 existe vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Dejar sin efecto el auto dictado por el juez décimo de lo civil de Guayaquil, el 19 de julio de 2002, a las 09:00, dentro del proceso constitucional de hábeas data signado con el N.° 226-C-2001, así como todo lo actuado a partir de la expedición del mismo.

4. Ordenar que previo sorteo, otro juez conozca y emita un nuevo auto tomando en cuenta lo expresado en la parte motiva de esta sentencia.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0713-09-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 096-15-SEP-CC

CASO N.° 1933-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 20 de octubre de 2011, ante el juez Sexto de lo Civil de Los Ríos, la abogada Marjorie Mariela Morante Jiménez, por sus propios derechos, y el abogado Jorge Santiestevan Solórzano, en calidad de procurador judicial de Zoraida Mendoza Veloz, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados por dicha judicatura el 23 de agosto de 2011, mediante el cual se negó la petición de desalojo y se ordenó el archivo de la causa, así como contra los autos del 06 de septiembre de 2011 y del 03 de octubre de 2011, mediante los cuales se negó el pedido de revocatoria del auto dictado el 23 de agosto de 2011, ratificando así lo establecido en el auto inicial, todo esto dentro del juicio civil de amparo posesorio N.° 2009-309.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción N.° 1933-11-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 11 de abril de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1933-11-EP.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien mediante providencia del 29 de octubre de 2014, avocó conocimiento y dispuso la notificación a las partes procesales sobre la recepción del proceso.

Detalle de la demanda

La abogada Marjorie Mariela Morante Jiménez, por sus propios derechos, y el abogado Jorge Santiestevan Solórzano, en calidad de procurador judicial de Zoraida Mendoza, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de los autos expedidos por el juez Sexto de lo Civil de Los Ríos en las siguientes fechas: el auto del 23 de agosto de 2011, por el cual se negó la petición de desalojo y se ordenó el archivo de la causa, y los autos del 06 de septiembre de 2011 y del 03 de octubre de 2011, mediante los cuales respectivamente se negó la revocatoria del auto de 23 de agosto de 2011 y se ratificó lo establecido en este auto inicial, dentro del juicio posesorio N.° 2009-309.

Señalan los accionantes que se inició una demanda de amparo posesorio en contra de Zoraida Karina Mendoza Veloz, respecto de un lote de terreno ubicado en la ciudadela "Los Laureles" de la ciudad de Babahoyo, demanda que recayó en conocimiento del Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos, judicatura que expidió sentencia el 08 de septiembre de 2010, declarando sin lugar la demanda por falta de prueba.

Dicha sentencia fue apelada por la actora ante la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos siendo resuelta el 20 de diciembre de 2011, confirmando en todas las partes la sentencia venida en grado, es decir, desestimando el recurso de apelación planteado por la actora Ana Isabel Vargas Sandoya. De esta sentencia, la actora presentó recurso de casación, el mismo que fue rechazado por incumplimiento de formalidades.

Con este antecedente, los accionantes manifiestan que quedó demostrado que la actora Ana Isabel Vargas Sandoya invadió parte del solar objeto del litigio y por este hecho, solicitaron al juez temporal sexto de lo civil de Los Ríos se disponga el desalojo de la cerca y casa de la actora por cualquier persona que se encuentre ocupando el inmueble. No obstante lo anterior, exponen que el juez temporal sexto de lo civil de Los Ríos mediante auto de 23 de agosto de 2011, en un "escueto auto de cuatro líneas niega la petición de desalojo y se ordena el archivo de la causa sin motivación alguna".

Es así que mediante escrito del 25 de agosto de 2011, se alegó ante el citado juez la falta de motivación de su resolución contenida en el auto del 23 de agosto de 2011. No obstante, mediante auto del 06 de septiembre se negó la revocatoria del auto del 23 de agosto de 2011, alegando que jamás se solicitó inspección ocular al inmueble. Empero, esta solicitud sí se dio, lo que demuestra que el juez temporal nunca revisó el proceso, lo que por tanto afecta el derecho a una tutela judicial efectiva.

Mediante auto del 03 de octubre de 2011, el juez temporal sexto de lo civil de Los Ríos volvió a ratificar lo dispuesto en el auto del 23 de agosto de 2011, actuación que a criterio de los accionantes resulta inconstitucional debido a la falta de motivación.

Por lo expuesto, al haberse vulnerado derechos de naturaleza constitucional, solicitan que esta Corte proceda con la reparación integral, material e inmaterial, de los mismos y que se concreten en una nueva actuación judicial respetuosa de las normas jurídicas.

Derechos presuntamente vulnerados

Los accionantes establecen como principal derecho constitucional vulnerado el derecho a la motivación de las decisiones públicas, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Decisión judicial impugnada

Auto del 23 de agosto de 2011, dictado por el Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos

La decisión impugnada textualmente señala, "JUZGADO SEXTO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS. Babahoyo, martes 23 de agosto del 2011, las 08h33. Ingrese a los autos los escritos que anteceden.- Confiérase las copias que solicita, negase la petición de desalojo por improcedente.- Se dispone el archivo de la causa…".

Auto del 06 de septiembre de 2011, dictado por el Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos

La decisión impugnada textualmente señala:

> Juzgado SEXTO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS. Babahoyo, martes 06 de septiembre del 2011…la sentencia en la cual se declara sin lugar la demanda por falta de pruebas; ya que en la sustanciación del proceso ninguna de las partes solicitó se realice la diligencia de inspección judicial para establecer el área, linderos, ubicación, etc. De la cosa que se litiga…previo a aquello, los justiciables tuvieron el derecho que le concede el artículo 281 ibídem, del cual no lo ejercitaron dentro del término de ley.- En consecuencia, niégase la revocatoria a la providencia de fecha 23 de agosto de 2011, las 08h33, dictada en la presente causa.- Notifíquese y cúmplase. (sic)

Auto del 03 de octubre de 2011, dictado por el Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos

> JUZGADO SEXTO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS. Babahoyo, lunes 3 de octubre del 2011, las 11h22. Ingrese a los autos el escrito que antecede.- No procede lo requerido en el mismo.- La señora secretaria del juzgado cumpla con lo dispuesto en la parte final de la sentencia de primer nivel para lo cual envíe atento oficio a la Registraduría de la Propiedad del Cantón Babahoyo, en lo demás estese a lo mandado en providencia que rola a folio 210 de los recaudos procesales.- Notifíquese y cúmplase. (sic)

Pretensión y pedido de reparación concreto

De acuerdo a la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, se advierte que los accionantes solicitan lo siguiente:

> Nuestra pretensión, acorde al efecto o consecuencia jurídica que la Constitución de la Republica concede a todas aquellas normas o decisiones de autoridad judicial o pública que atentan contra los derechos fundamentales de las personas, es que los autos recurridos sean declaradas radicalmente inválidos y carentes de toda eficacia jurídica. En otras palabras, dichas actuaciones deben ser eliminadas del circuito jurídico y dejar de existir, por ello solicito a los señores Jueces Constitucionales ADMITAN ESTA ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN Y LOS DEJEN SIN EFECTO POR VICIOS CONSTITUCIONALES. De ello se derivará el hecho de que la reparación integral, material e inmaterial de todos los derechos vulnerados de mi representada, se concreten en una nueva Actuación Judicial respetuosa de las normas jurídicas y amparada por las sentencias constitucionales que tienen efecto de cosa jugada… (sic)

Informes de descargo

A fojas 43 del expediente constitucional consta el informe de descargo presentado por el abogado Ciro Hernández Valle, juez temporal del Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos, y en lo principal manifiesta que:

La señora Ana Isabel Vargas Sandoya presentó una demanda de amparo posesorio en contra de Zoraida Karina Mendoza Veloz y Marjorie Mariela Morante Jiménez, la misma que por sorteo avocó conocimiento de la causa y dictó sentencia en la cual, por no haberse probado los hechos demandados, se declaró sin lugar la demanda por falta de prueba. Dicha resolución fue apelada por la actora y el superior confirmó el fallo y de dicha resolución judicial, la actora presentó recurso de casación para ante la Corte Nacional de Justicia, la misma que no casó la sentencia.

Explica que una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios, volvió el proceso al juzgado de origen y en consecuencia dispuso el archivo de la causa; lo que dio origen a la actual acción extraordinaria de protección ya que las demandadas requirieron al juzgador que desaloje a la actora, con fundamento en la sentencia dictada, con la cual se declaró sin lugar la demanda por falta de prueba; lo cual fue negado por no estar ordenado en los diferentes fallos dictados en la causa, ya que proceder con el desalojo es reformar la sentencia lo cual se encuentra expresamente prohibido por el artículo 281 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el 269 ibídem, en tanto el asunto principal, del juicio fue respecto a la conservación y recuperación de la posesión. Es importante manifestar que las demandadas al contestar la demanda no reconvinieron a la actora, por lo que la única pretensión era declarar sin lugar la demanda, y así se lo hizo.

Procuraduría General del Estado

A fojas 71 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, mediante el cual procedió a señalar casillero constitucional a efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

En el presente caso, la Corte Constitucional es competente para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por la abogada Marjorie Mariela Morante Jiménez, por sus propios derechos, y el abogado Jorge

Santiestevan Solórzano, en calidad de procurador judicial de Zoraida Mendoza, en contra de los autos del 23 de agosto de 2011, por el cual se niega la petición de desalojo y se ordena el archivo de la causa, y los del 06 de septiembre de 2011 y del 03 de octubre de 2011, por los cuales respectivamente se niega la revocatoria del auto del 23 de agosto de 2011 y se ratifica lo establecido en el auto inicial, dentro del juicio posesorio N.° 2009-309.

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si los autos impugnados han vulnerado el derecho constitucional alegado por los accionantes en su demanda, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

Los autos del 23 de agosto, del 06 de septiembre y del 03 de octubre de 2011, dictados por el Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos ¿vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrada en el artículo 76 número 7 literal l de la Constitución de la República?

Conforme lo determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República sobre el debido proceso, se debe señalar que "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas".

Una de las garantías contempladas en este artículo, corresponde al de la motivación, consagrada en los siguientes términos:

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

En igual sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dentro de los principios procesales consagra la motivación como un deber primordial de los jueces en tanto, "La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso"[1].

Respecto de la garantía de motivación, la Corte Constitucional, en la sentencia N.° 092-13-SEP-CC, señaló:

> La motivación, como una de las principales garantías del derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este[2]

En consecuencia, la motivación es un deber primordial del juez a efectos que la decisión adoptada no sea considerada como arbitraria, encontrándose obligado a razonar y justificar las decisiones adoptadas en su actuación. De esta forma, se puede afirmar que la motivación de las resoluciones de los poderes públicos responde al deber del juez de fundamentar adecuadamente sus resoluciones, en vista que estas se ven legitimadas en tanto se realicen con apego a lo determinado en la Constitución y las leyes.

Conforme lo ha señalado esta Corte sobre el derecho de las personas a contar con sentencias motivadas:

> … la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituyen una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas (…) la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; ii Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje…[3]

En este sentido, para verificar que una actuación de los poderes públicos se encuentra debidamente fundamentada, es necesario que la misma haya sido estructurada bajo estos tres parámetros, es decir, razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad se establece en virtud de la aplicación de las fuentes que el derecho le ofrece al juzgador para tomar su decisión, es decir, la Constitución, los tratados internacionales, el ordenamiento jurídico infraconstitucional, las cláusulas contractuales, la jurisprudencia, etc. La lógica a su vez, evalúa el razonamiento adoptado por el juez a efectos de obtener una resolución basada en las premisas coherentes y concatenadas entre sí y con la conclusión establecida en el propio fallo. Finalmente la comprensibilidad, cuyo fin es verificar el uso adecuado del lenguaje, de las ideas centrales y su claridad.

Con estas consideraciones, la Corte Constitucional procede a efectuar el test de motivación en los siguientes términos:

Razonabilidad

Conforme lo determinado en líneas previas, la razonabilidad implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales, es decir, en las fuentes del derecho que permiten verificar la base jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto.

---

[1] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4, numeral 9.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.092-13-SEP-CC, caso No.0538-13-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 092-13-SEP-CC, caso N.° 0538-11-EP.

De la simple revisión del primer auto demandado, se puede colegir que la decisión expedida no identifica norma jurídica alguna que sustente la decisión, cuando el juez niega la petición de desalojo por improcedente de la siguiente manera:

> JUZGADO SEXTO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS. Babahoyo, martes 23 de agosto del 2011, las 08h33. Ingrese a los autos los escritos que anteceden.- Confiérase la copias que solicita, **niégase la petición de desalojo por improcedente** (énfasis fuera del texto).- Se dispone el archivo de la causa.- La señora Secretaria del Juzgado anote en el libro correspondiente la finalización de la causa para efectos de contabilidad de los juicios concluidos.- Notifíquese y cúmplase. (sic) (énfasis añadido)

A simple vista se puede inferir que el mismo se encuentra inadecuadamente fundamentado ya que en este, y a manera de ejemplo, no se enuncian las normas en las que se basa para negar el pedido formulado por los ahora accionantes, con lo cual no se requiere un mayor análisis constitucional para establecer que el primer auto no ha cumplido con la debida razonabilidad.

No obstante esta deficiencia es corregida en providencia posterior, es decir, aquella expedida el 06 de septiembre de 2011, la misma que contiene una respuesta a un nuevo pedido formulado por los accionantes, que consta a foja 211, en la que entre otras cosas señala:

> Consta a fs. 187…la sentencia en la cual se declara sin lugar la demanda por falta de pruebas; ya que en la sustanciación del proceso, ninguna de las partes solicitó se realice la diligencia de inspección judicial para establecer el área, linderos, ubicación, etc. de la cosa que se litiga. Los artículos 273[4] y 274[5] del Código de Procedimiento Civil textualmente expresan: 'La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella´. 'En las sentencias y en los autos se decidirán con claridad los puntos que fueren materia de la resolución, fundándose en la ley y en los méritos del proceso; a falta de ley, en precedentes jurisprudenciales obligatorios, y en los principios de justicia universal´.- Previo a aquello, los justiciables tuvieron el derecho que les concede el artículo 281[6] ibídem, del cual no lo ejercitaron dentro del término de ley.- En consecuencia, niégase la revocatoria a la providencia de fecha 23 de agosto del 2011, las 08h33 dictada en la presente causa.- Notifíquese y cúmplase. (sic)

Es decir, de la parte del auto trascrito se puede observar que el juez ha identificado las normas infraconstitucionales respecto a la sentencia y lo que debe resolver la misma, así como la posibilidad de interponer aclaración o ampliación. En otras palabras, el desalojo, a criterio del juez no resultaba factible, en tanto existía un impedimento contenido en las normas transcritas. Por lo expuesto, el auto del 06 de septiembre de 2011, fundamenta normativamente al auto dictado el 23 de agosto del mismo año, por lo que se cumple con la debida razonabilidad y por lo tanto, para la Corte Constitucional, el juez Sexto de lo Civil de Los Ríos corrigió una posible falta de motivación con la expedición de este segundo auto, motivo por lo cual se considera que al contener dichos autos una debida concatenación procesal, se establece que se ha observado satisfactoriamente el parámetro de razonabilidad, pues además, el tercer auto impugnado únicamente ratificó los autos anteriores y por lo tanto no existe duda sobre la observancia de dicho requisito.

Lógica

Ahora bien, como segundo parámetro de la motivación, es necesario revisar si dicha sentencia cumple con la debida lógica de las resoluciones de los poderes públicos. Esto implica que en la sentencia deben explicarse los hechos fácticos adaptados a la normativa a partir de la formulación de premisas, a fin de dotar de la debida coherencia a la resolución judicial.

Así, de la revisión de los autos objeto de la presente acción extraordinaria de protección y conforme lo manifestado en párrafos anteriores, el juez corrigió la falta de razonabilidad del auto del 23 de agosto a través del auto del 06 de septiembre de 2011, empero únicamente estableció las normas y no su relación con los hechos del caso concreto. Es decir, no explicó su pertinencia de aplicar dentro del caso puesto a su conocimiento, constituyendo así una mera descripción normativa e inobservándose la parte pertinente de la disposición constitucional contenida en el artículo 76 número 7 literal **l** de la Constitución de la República cuando señala: "… y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

Como ejemplo, en la parte pertinente el juez sexto de lo civil de Los Ríos expone:

> Los artículos 273[7] y 274[8] del Código de Procedimiento Civil textualmente expresan: 'La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella´. 'En las sentencias y en los autos se decidirán con claridad los

[4] Código de Procedimiento Civil, artículo 273.- La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella.

[5] Ibíd., artículo 274.- En las sentencias y en los autos se decidirán con claridad los puntos que fueren materia de la resolución, fundándose en la ley y en los méritos del proceso; a falta de ley, en precedentes jurisprudenciales obligatorios, y en los principios de justicia universal.

[6] Ibíd., artículo 281.

[7] Ibíd., artículo 273.- La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella.

[8] Ibíd., artículo 274.- En las sentencias y en los autos se decidirán con claridad los puntos que fueren materia de la resolución, fundándose en la ley y en los méritos del proceso; a falta de ley, en precedentes jurisprudenciales obligatorios, y en los principios de justicia universal.

puntos que fueren materia de la resolución, fundándose en la ley y en los méritos del proceso; a falta de ley, en precedentes jurisprudenciales obligatorios, y en los principios de justicia universal´.- Previo a aquello, los justiciables tuvieron el derecho que les concede el artículo 281[9] ibídem, del cual no lo ejercitaron dentro del término de ley.- En consecuencia, niégase la revocatoria a la providencia de fecha 23 de agosto del 2011… (sic)

Como se puede apreciar, en ningún momento explica la pertinencia de aplicar los artículos 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil dentro del caso concreto, más solo se limita a enunciar las normas y a efectuar una transcripción de las mismas, sin la debida explicación del porqué su utilización dentro del caso concreto, es decir, generar premisas que justifiquen los motivos por los cuales no concedió el desalojo.

Con esta consideración, la Corte Constitucional considera que el criterio de lógica ha sido inobservado por el auto del 06 de septiembre de 2011 (auto principal) que tal como quedó indicado en líneas anteriores, guarda concatenación procesal con el auto anterior y a su vez con el auto posterior, sin que aquél haya generado las premisas suficientes que justifiquen la conclusión a la que se arribó y exprese claramente porqué el desalojo resultaba improcedente.

Comprensibilidad

En lo que concierne al parámetro de comprensibilidad, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección no es clara en cuanto a las ideas expuestas por el juez, justamente en tanto la ausencia de las premisas que justifican el rechazo al petitorio de desalojo no permite entender adecuadamente la decisión del juzgador que consta en las providencias objetadas. Dicho en otras palabras, en este caso, al haberse inobservado el requisito de la lógica, la Corte Constitucional considera que tal inobservancia influyó negativamente al momento de evidenciar la claridad en el uso del lenguaje y en razón de aquello, la dificultad de entender la decisión se produce en perjuicio de los ahora accionantes así como de cualquier persona perteneciente al gran auditorio social. Por esta razón, se concluye que el auto del 06 de septiembre de 2011 carece de comprensibilidad, hecho que afecta a los otros dos autos impugnados.

Con todas las consideraciones señaladas, esta Corte considera que los autos objeto de la acción extraordinaria de protección no se encuentran debidamente fundamentados en su conjunto y por lo expuesto, se debe considerar que todos ellos, aun cuando guardan concatenación procesal, en su conjunto vulneraron el derecho a la motivación de las decisiones judiciales contenido en el artículo 76, número 7, literal **l** de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral, se dispone:

3.1. Dejar sin efecto los autos del 23 de agosto, del 06 de septiembre y del 03 de octubre de 2011, dictados por el Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos.

3.2. Ordenar al juez Sexto de lo Civil de Los Ríos que atienda los petitorios formulados por los señores Marjorie Mariela Morante Jiménez, por sus propios derechos, y el abogado Jorge Santiestevan Solórzano, en calidad de procurador judicial de Zoraida Mendoza Veloz, observando de manera obligatoria lo establecido en el presente fallo.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1933-11-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

[9] Ibíd., artículo 281.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 097-15-SEP-CC

CASO N.° 1356-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El abogado Jorge Gualberto Cazorla Pinos, en calidad de procurador judicial de los señores Henry Geovanny Guiracocha Freire y Nexi Eugenia García Barzola, presentó el 29 de junio de 2012 acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 17 de mayo de 2012 por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el juicio penal signado con el N.° 0188-2012.

El 21 de agosto de 2012, el secretario general encargado de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 1356-12-EP no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, mediante providencia de 27 de septiembre de 2012 avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1356-12-EP, sin que ello implicare pronunciamiento respecto de la pretensión.

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

Mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 de 11 de enero de 2013, el doctor Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, indicó que conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 03 de enero de 2013, le correspondió conocer el caso N.º 1356-12-EP a la jueza sustanciadora, doctora Tatiana Ordeñana Sierra.

El 09 de julio de 2014, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.° 1356-12-EP a los señores jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con la finalidad que presenten un informe de descargo debidamente motivado en el plazo de 5 días, en respuesta a los fundamentos de la demanda referida.

Antecedentes fácticos

Mediante audiencia oral de calificación de flagrancia, celebrada el 15 de junio de 2011, el juez vigésimo tercero de garantías penales del Guayas, abogado Antonio Letamendi Andrade, por pedido del agente fiscal de lo penal del Guayas encargado de la Fiscalía Segunda del Cantón Milagro, Pedro Orellana Ortiz, resolvió dar inicio a la etapa de instrucción fiscal por considerar que existían indicios suficientes que determinaban la participación de los señores Juan Gabriel Freire Sánchez y Bolívar Amadeo Villalta León, la misma que fue signada con el N°. 104-2011 por el citado juez.

Dentro de la etapa de instrucción fiscal, mediante audiencia oral de vinculación, celebrada el 01 de julio de 2011, el juez antes referido decidió vincular por pedido del agente fiscal de lo penal del Guayas, Modesto Freire Bajaña, entre otros, a los señores Geovanny Guiracocha Freire y Nexi Eugenia García Barzola, ahora legitimados activos en la presente causa constitucional.

Una vez concluida la etapa de instrucción fiscal, se celebró la audiencia preparatoria de juicio y formulación de cargos el 16 de enero de 2012, dentro de la cual el juez previamente referido resolvió, mediante auto, declarar la nulidad de todo lo actuado desde la audiencia de calificación de flagrancia celebrada dentro del proceso, una vez que al ser el delito investigado el de peculado bancario, de acuerdo con lo establecido por el fiscal en la audiencia, debió haberse cumplido lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución expedida por la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial N.° 154 de 19 de marzo del 2010, que señala que para el inicio de la instrucción fiscal por el referido delito se requiere el informe previo de Contraloría General del Estado en el que se determine indicios de responsabilidad penal.

La citada decisión fue apelada por el agente fiscal Modesto Ariosto Freire Bajaña y otros denunciantes, recursos que luego del correspondiente sorteo fueron conocidos por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, quienes mediante decisión judicial dictada el 17 de mayo del 2012, revocaron el auto de nulidad venido en grado por cuanto la resolución expedida por la Corte Nacional de Justicia, que motivó la decisión judicial aludida, quedó sin efecto mediante resolución posterior de la misma Corte publicada en el Registro Oficial de 08 de diciembre de 2010, la cual señala que para el inicio de la acción penal por delitos financieros no se requerirá ningún informe adicional.

De la solicitud y sus argumentos

El abogado Jorge Gualberto Cazorla Pinos, en calidad de procurador judicial de los señores Henry Geovanny Guiracocha Freire y Nexi Eugenia García Barzola presentó, el 29 de junio de 2012 acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 17 de mayo de 2012 por los Jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el juicio penal signado con el N.° 0188-2012.

En lo principal, el legitimado activo argumentó textualmente lo siguiente:

> …La resolución impugnada atenta contra los derechos constitucionales al no ser debidamente motivada, pues dicha Sala menciona una serie de argumentos presentados

> únicamente por la parte contraria manifestando que el Juez a-cuo se basó en una resolución emitida por la Corte Superior publicado en el Registro Oficial número 154 del 19 de marzo del 2010 que en su Art 1 señala "para el ejercicio de la acción penal pública, esto es, para el inicio de la instrucción fiscal… se requiere el informe previo de la Contraloría General del Estado, en la que se determine indicios de responsabilidad penal", pese a que existe otra resolución en la que manifiesta "que la Corte de Justicia mediante Resolución de fecha 10 de noviembre del 2010 resuelve "Artículo Único .- para el ejercicio de las facultades que según la Ley, General de Instituciones del Sistema Financiero le compete a la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Fiscalía General del Estado, para el inicio de la acción penal por delitos financieros, no requerirá ningún informe adicional, sin perjuicio de ejercer las demás atribuciones que le concede la Ley, cuando conozca de cualquier manera la perpetración de alguna infracción de esta naturaleza"". Es inconstitucional porque nos encontramos que la primer Resolución de la Corte no es derogada y que la segunda al igual que la primera en su contenido, manifiesta PARA EL INICIO...(el subrayado es mío), no para la ETAPA INTERMEDIA… (sic)

En ese sentido, los accionantes alegan que la decisión judicial impugnada es inconstitucional por haberse vulnerado su derecho constitucional a la seguridad jurídica, una vez que, existiendo una resolución de obligatorio cumplimiento expedida por la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual el juez de instancia fundamentó su decisión para declarar la nulidad de lo actuado, la misma no fue aplicada por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas al resolver el recurso de apelación previamente citado.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el legitimado activo solicita textualmente lo siguiente:

> …Nuestra PRETENCIÓN…se concentra en que se confirme el pronunciamiento de la Corte Constitucional…DECLARANDO LA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO…Las agresiones a los derechos Constitucionales…deben ser reparadas en su integridad por la Corte Constitucional, para lo cual se deberá suspender en forma cautelar los efectos del acto impugnado de acuerdo a lo prescrito en el Art. 87 de la Constitución, y luego en sentencia, ordenar la correspondiente reparación integral de los daños materiales e inmateriales ocasionados hasta la presente fecha, que se restablezca a la situación anterior a la violación, las disculpas públicas…. (sic)

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 17 de mayo de 2012 por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que en la parte resolutiva señala lo siguiente:

> CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.- SEGUNDA SALA DE LO PENAL, COLUSORIO Y TRÁNSITO. Guayaquil, jueves 17 de mayo del 2012, las 13h32. VISTOS:…SEPTIMO…Al respecto la Sala considera:…Que la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución de fecha 10 de noviembre del año 2010 resuelve, "Artículo Único.- Para el ejercicio de las facultades que según la ley General de Instituciones del Sistema Financiero le compete a la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Fiscalía General del Estado, para el inicio de la acción Penal por los delitos financieros, no requerirá ningún informe adicional, sin perjuicio de ejercer las demás atribuciones que le concede la ley, cuando conozca, de cualquier manera, la perpetración de alguna infracción de esta naturaleza"…Para el efecto, la resolución de la Corte Nacional de Justicia, en la que, el Juez a-quo fundamenta su auto de nulidad a la fecha de perpetrarse el delito que se investigó, no se encontraba vigente puesto que había sido dejada sin efecto por una nueva Resolución de la misma Corte Nacional, esta dictada con fecha 10 de noviembre del año 2010. Por tanto, esta Segunda Sala de lo Penal y Transito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en aplicación del principio contenido en el Art. 22 del Código Orgánico de la Función Judicial, que imperativamente dispone que: ¨los operadores de justicia son responsables de cumplir con la obligación estatal de garantizar el acceso de las personas y colectividades a la Justicia¨, aceptando los recursos de apelación interpuestos, revoca el auto de nulidad dictado por el Juez a-quo y en su lugar, dispone que el proceso sea remitido al Juez inferior para que se pronuncie sobre lo principal y continúe con el trámite de ley correspondiente .- Una vez ejecutoriado este auto remítase el proceso al Juzgado de origen , para que se cumpla lo dictado por esta Sala.- CUMPLASE Y NOTIFIQUESE. (sic)

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas

Conforme obra en la providencia de 09 de julio de 2014, a foja 42 del expediente constitucional, la jueza sustanciadora dispuso a los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que presenten un informe de descargo sobre los fundamentos de la demanda, no obstante de aquello, de la revisión del expediente, no consta remitido el informe requerido.

Procuraduría General del Estado

A foja 53 del expediente constitucional, comparece mediante escrito presentado el 07 de agosto de 2014 el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.° 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

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

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

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

La Corte Constitucional respecto a esta garantía jurisdiccional estableció previamente que:

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

En ese contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, y en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas cuya decisión judicial se impugna, la misma que en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra llamada a asegurar que el sistema procesal tiene que ser un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional en razón a lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se vulneró por acción u omisión el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional", es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 067-10-SEP-CC, caso N.° 0945-09-EP.

Análisis constitucional

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La decisión judicial dictada el 17 de mayo de 2012 por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el juicio penal signado con el N.° 0188-2012, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos

La decisión judicial dictada el 17 de mayo de 2012 por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el juicio penal signado con el N.° 0188-2012, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Previo a responder el problema jurídico que se plantea, es preciso afirmar que el derecho a la seguridad jurídica constituye una garantía consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia[2], cuya legitimidad encuentra fundamentación en nuestra carta magna cuando se garantiza el acatamiento a los preceptos enunciados explícitamente como tales y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. Es decir, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación con el derecho a la seguridad jurídica, establece que este "…se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."

Esta Corte ha señalado sobre el derecho a la seguridad jurídica que:

> …constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será

[2] Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

> aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses…[3].

De tal forma, la seguridad jurídica representa la certeza del cumplimiento de normas claras y públicas contenidas en el ordenamiento jurídico, las mismas que deben ser aplicadas por la autoridad competente en concordancia con la Constitución de la República, constituyéndose tal garantía en un mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado.

La citada garantía tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano, generando certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, del resto de normas que forman parte del ordenamiento jurídico del país.[4]

En ese sentido, el Estado como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar "seguridad jurídica" al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el Estado al individuo para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, es el principio de legalidad. Así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que:

> …Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales…[5].

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe, "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley".

En aplicación del mismo, la Corte Constitucional debe identificar en el presente problema jurídico si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

En el auto impugnado en la causa bajo análisis se resolvió aceptar el recurso de apelación presentado y revocar el fallo del juez de instancia que declaraba la nulidad de todo lo actuado hasta la audiencia de flagrancia. En este punto, cabe verificar si la Sala demandada, al dictar el auto en cuestión, actuó conforme las disposiciones contenidas en la Constitución de la República y el resto del ordenamiento jurídico, acatando de esta manera el principio de legalidad y consecuentemente garantizando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, o por el contrario, ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normas del ordenamiento jurídico existente.

En el caso *sub judice*, los accionantes sostienen que el auto de declaratoria de nulidad de todo lo actuado hasta la audiencia de flagrancia, dictado por el juez de primera instancia, fue sustentado en legal y debida forma, una vez que existe una resolución de cumplimiento obligatorio expedida por la Corte Nacional de Justicia que señala que para el ejercicio de la acción penal pública por el delito de peculado bancario, esto es para la instrucción fiscal, se requiere el informe previo de la Contraloría General del Estado en donde se determine indicios de responsabilidad.

De este modo, el legitimado activo sostiene que la posterior resolución de la Corte Nacional de Justicia citada por los jueces en el auto impugnado permite el inicio de la acción penal para el delito de peculado bancario, pero no su sustanciación en la etapa intermedia en donde sí se requiere el informe de Contraloría. Por lo tanto, el legitimado activo señala que una vez que la resolución invocada por los jueces de apelación no deroga la resolución que motivó el auto de nulidad dictado por el juez de instancia y, al encontrarse vigente y haber sido inobservada dentro del auto impugnado, se violentó su derecho a la seguridad jurídica.

En tal virtud, es deber de esta Corte realizar el análisis de la resolución que motivó el auto de nulidad en primera instancia, referida por los legitimados activos en la presente acción de protección, en contraste con la disposición invocada en el auto dictado por los jueces de apelación, a fin de determinar si se respetó o no en la decisión judicial impugnada el derecho a la seguridad jurídica a través del cumplimiento de las normas contenidas dentro del ordenamiento jurídico vigente.

En ese sentido, la Corte Nacional de Justicia, mediante resolución suscrita el 24 de febrero de 2010, publicada en el Registro Oficial N.° 154 de 19 de marzo de 2010, establece en el artículo 1 que:

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 121-13-SEP-CC, caso No. 0586-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 016-13-SEP-CC, caso N.° 1000-12-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 015-10-SEP-CC, aso N.º 0135-09-EP.

> Para el ejercicio de la acción penal pública, esto es, para el inicio de la instrucción fiscal, por los hechos a los que se refiere el artículo 257 del Código Penal, los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 296 del mismo Código, Capitulo "Del enriquecimiento ilícito"…se requiere el informe previo de Contraloría General del Estado en el que se determine responsabilidad penal.

La citada disposición establece de manera clara que para el inicio de la instrucción fiscal por los delitos referentes al peculado y enriquecimiento ilícito, el fiscal interviniente, tan pronto lleguen a su conocimiento hechos constitutivos que se encuadren en tales conductas, tiene la obligación de solicitar la práctica de la auditoría gubernamental sobre los mismos, así como también la remisión del informe respectivo, el cual, de establecer indicios de responsabilidad penal, fundamentará el inicio del proceso en la materia.

Al respecto, la Procuraduría General del Estado y la Superintendencia de Bancos y Seguros, en escrito conjunto con el Fiscal General del Estado, por motivo de una causa penal referente a peculado bancario, consultaron a la Corte Nacional de Justicia sobre el alcance de la resolución antes mencionada, hecho por el cual la aludida Corte, en respuesta al cuestionamiento presentado, mediante resolución suscrita el 10 de noviembre del 2010, publicada en el Registro Oficial N.° 336 del 08 de diciembre del mismo año, resolvió que:

> …para el ejercicio de las facultades que según la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero le compete a la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Fiscalía General del Estado, para el inicio de la acción penal por los delitos financieros, no requerirá ningún informe adicional, sin perjuicio de ejercer demás atribuciones que le confiere la ley, cuando conozca, de cualquier manera, de la perpetración de alguna infracción de esa naturaleza…

Es así que la antedicha resolución expedida por la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de la atribución concedida en el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial[6], dio contestación a la consulta mencionada por duda u oscuridad de la ley, estableciendo que para el inicio de procesos penales por delitos financieros, entre los cuales se encuentra el peculado bancario, no se requiere del informe de la Contraloría General del Estado por estar sujetas las instituciones del sistema financiero al Control de la Superintendencia de Bancos. Dicha disposición es de carácter general y de obligatorio cumplimiento a partir de su publicación en el registro oficial, como lo establece el artículo antes señalado.

De tal forma, se desprende claramente de las disposiciones previamente citadas que, por los hechos relativos al peculado y enriquecimiento ilícito a los que se refiere el artículo 257 y los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 296 del Código Penal, el mismo que fue derogado por el Código Orgánico Integral Penal publicado en el Registro Oficial N.° 180 de 10 de febrero de 2014, pero se encontraba vigente a la época en que se dictó la decisión judicial impugnada, se requiere para el inicio de la instrucción fiscal y por consiguiente para la sustanciación de la causa penal, del informe de Contraloría que determine indicios de responsabilidad penal contra los imputados, salvo que los hechos se refieran a delitos relativos a instituciones financieras, para lo que no se necesitará informe alguno.

En concordancia con lo anterior, en relación con la acción de consulta de norma resuelta por esta Corte mediante sentencia N.° 025-13-SNC-CC, relativa a las disposiciones analizadas, se estableció lo siguiente:

> Es de toda evidencia que a la Contraloría General del Estado no le corresponde auditar los estados y registros financieros de las entidades bancarias y en la especie indagada penalmente del Banco de los Andes C. A., en liquidación y, conforme a la Constitución de la República –artículo 211– que le corresponde a la Contraloría General del Estado el control de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos; correspondiéndole además, cuando el caso amerite, determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado de conformidad con el numeral 2 del artículo 212 ibídem; en tanto, las facultades constitucionales de la Superintendencia de Bancos y Seguros establecidas en los artículos 213 y 309, se encuentran desarrolladas en normas preconstitucionales que no han sido expulsadas del ordenamiento jurídico y se presume de derecho su eficacia jurídica. Es más, la simple lectura de la Resolución del 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia, establece con claridad meridiana que el informe previo de la Contraloría General del Estado, para disponer la instrucción fiscal, es para los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito de las instituciones públicas o personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, **y no para las instituciones del sistema financiero público y privado, incluidas las compañías de seguros y reaseguros, que están sujetas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros**."…[7]. (énfasis añadido).

Tal como se establece en la sentencia referida, de la lectura de las resoluciones en cuestión expedidas por la Corte Nacional de Justicia, se señala el alcance y objeto de las mismas, por lo que este máximo organismo de interpretación y control constitucional negó la consulta planteada respecto al contenido de las mismas, entendiendo que es evidente la inexistencia de duda razonable ante la claridad de las disposiciones en cuestión. Por tanto, las resoluciones citadas debieron cumplirse a partir de su publicación en el Registro Oficial en todas las causas penales posteriores.

---

[6] Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 180.- Funciones.- Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: 6. Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial.

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-SNC-CC, caso No. 0611-12-CN.

En relación con el caso *sub examine*, el juez vigésimo tercero de garantías penales del Guayas, en auto dictado el 16 de enero de 2012 en razón de la audiencia preparatoria de formulación de cargos el 16 de enero de 2012 (fojas 4715 a 4732 del proceso penal de primera instancia), declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del acta de audiencia de calificación de flagrancia, por no constar el informe de la Contraloría General del Estado que determine indicios de responsabilidad en contra de los instruidos, fundamentándose en la resolución suscrita por la Corte Nacional de Justicia el 24 de febrero del 2010, al ser el delito cometido, de acuerdo al fiscal de la causa, el de peculado bancario.

Por otra parte, la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la misma que conoció los recursos de apelación presentados en contra de la decisión judicial concerniente, estableció en auto dictado el 17 de mayo de 2012 que el juez de instancia inobservó la resolución expedida el 10 de noviembre de 2010 por la Corte Nacional de Justicia, señalando que respecto a las causas penales donde se investiga delitos financieros, como lo es el de peculado bancario, no se requerirá del informe de Contraloría antes referido. Por tal cuestión, al carecer de fundamento el auto de nulidad dictado por el juez de instancia, la Sala referida lo revocó disponiendo que el proceso sea remitido al juez inferior para que se pronuncie sobre lo principal y continúe con el trámite de ley correspondiente.

En ese sentido, dentro de la causa no correspondía la presentación del informe de la Contraloría General del Estado por ser la conducta incurrida por los instruidos, según el fiscal, el delito de peculado bancario. Este delito de acuerdo con las resoluciones de la Corte Nacional de Justicia antes mencionadas se encuentra excluido de la necesidad de contar con tal requisito, por lo que la decisión judicial impugnada cumplió con lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes, revocando un auto de nulidad cuya fundamentación irrespetaba resoluciones legalmente expedidas y vigentes a la época. El argumento de los legitimados activos pretende que se inobserven disposiciones que forman parte ordenamiento jurídico vigente y por ende, se vulnere el principio de legalidad, hecho que no puede ser validado por esta Corte ya que implicaría la transgresión de una norma consagrada en nuestra carta magna y por consiguiente, del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Sobre la base de los hechos expuestos, esta Corte observa que los jueces de la Sala mencionada hicieron respetar una norma de obligatorio cumplimiento que el juez de instancia incumplió al dictar un auto de nulidad manifiestamente contrario a lo señalado expresamente en la misma. Por todo lo anterior, se desprende que la decisión judicial impugnada en la presente causa fue dictada con respeto a la Constitución de la República y a las normas jurídicas vigentes a la época, por lo que no consta por parte de los jueces transgresión alguna al ordenamiento jurídico existente, respetándose así el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución.

En conclusión, este máximo organismo de interpretación constitucional considera que el auto dictado el 17 de mayo de 2012 por la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no ha vulnerado ningún derecho constitucional.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional 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 interpuesta.

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 nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Tatiana Ordeñana Sierra Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1356-12-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 098-15-SEP-CC

Caso N. 0844-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Carlos Rodríguez Veintimilla, en calidad de representante legal de DECORTEJA Cía. Ltda., con fecha 21 de mayo de 2010 presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 29 de junio de 2010 certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 0844-10-EP, no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción. Sin embargo, señaló que la presente causa tiene relación con el caso N.º 0771-10-JP.

El 12 de agosto de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0844-10-EP.

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

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante providencia del 06 de enero de 2015, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

El representante legal de DECORTEJA Cía. Ltda., señala que su representada tiene como objeto social la producción industrial de teja vidriada de varios tipos. Afirma que para el desarrollo de dicha actividad es indispensable trabajar con materia prima no metálica, como es la arcilla, y que para transformar dicha materia prima mediante procesos de dosificación, molienda, laminado, homogenización, extrusado, seccionado, secado y cocido, se utiliza el combustible diésel, el que compraban a precio industrial (precio nacional) con los permisos de la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

Señala que a mediados del mes de mayo de 2008, debido a las nuevas regulaciones establecidas, adquirieron su código de clientes en Petrocomercial, en el cual constaba que el precio del combustible para sus operaciones era el precio internacional, pues su empresa, debido a sus procesos y uso de materia prima de origen no metálico (arcilla), había sido calificada como empresa minera, sector que debe pagar por el combustible el precio internacional. Afirma que dicha calificación es errada y que ha afectado notablemente el ejercicio productivo de su empresa, pues su representada es una compañía industrial y no minera.

Por ello, afirma que se solicitó a la Dirección Nacional de Hidrocarburos, como autoridad de control y fiscalización de hidrocarburos a nivel nacional, que efectúe el cambio de segmento en la calificación de minero a industrial; en respuesta a ello, mediante resolución contenida en el oficio N.º 1160-DNH-CD-0812744 del 06 de agosto de 2008, la autoridad técnica y administrativa de la referida Dirección dirigió a Petrocomercial una resolución administrativa, que en lo principal señalaba que se "descarta la posibilidad de que realicen actividad minera".

Afirma que la referida resolución, al ser un acto administrativo emitido por la autoridad de hidrocarburos, goza de legitimidad y ejecutoriedad, se encuentra vigente; además, está sustentada en el artículo 18 de la Ley de Minería, vigente en aquella época, el cual definía las fases de la actividad minera, las cuales hoy se encuentran contempladas en el artículo 27 del referido cuerpo normativo, que incluye únicamente la fase de cierre de mina con la debida reparación ambiental.

A decir del accionante, Petrocomercial se ha negado a cumplir con la referida resolución. La mencionada institución, mediante oficio N.º 11121-PCO-VLE-2009 del 24 de noviembre de 2009, dirigida a la Dirección Nacional de Hidrocarburos, manifiesta lo siguiente:

> Mediante oficio No. 010478-PCO-GRN-BFV-2008 de 21 de Octubre de 2008, PETROCOMERCIAL comunicó al Director Nacional de Hidrocarburos que la Filial ha dado cumplimiento al pronunciamiento vinculante de la Procuraduría General del Estado constante en el Oficio No. 19756 de **14 de Septiembre de 2001** que determina la venta de combustibles a precio internacional a las compañías que tengan como objeto la exploración, explotación, industrialización de minerales metálicos o no metálicos, ya sea que el objeto social comprenda alguna de dichas etapas de la actividad minera, incluida la producción de cementos.

De igual manera, la referida institución, mediante oficio N.º 1074-PCO-VLE-2010 del 03 de febrero de 2010, comunica a DECORTEJA Cía. Ltda., que: "no es factible atender favorablemente su pedido hasta que se pronuncie el ente de Control y Fiscalización…"; negativa que la hace fundamentándose en el artículo 30 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, en donde se hace referencia a las evaluaciones e informes técnicos.

A decir del accionante, su representada obtiene un trato discriminatorio en relación con otras empresas por parte de Petrocomercial, pues siempre han adquirido diésel a precio industrial (nacional) y la referida institución les está vendiendo diésel a precio internacional. Menciona a la empresa INMAPRI S. A., con número de RUC 0992554681

a quienes Petrocomercial ha clasificado en el segmento industrial y consecuentemente le vende diésel a precio nacional, vulnerando así el derecho a la igualdad material de su representada.

Por dichas consideraciones, el 08 de marzo de 2010, ante el Juzgado Séptimo de lo Civil de Loja, el representante legal de DECORTEJA Cía. Ltda., presenta acción de protección, la cual, mediante sentencia del 24 de marzo de 2010, fue rechazada por improcedente, ya que la resolución de Petrocomercial que considera a DECORTEJA como empresa industrial, no vulnera ningún derecho constitucional.

Frente a ello, el accionante interpuso recurso de apelación, mismo que fue conocido por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, la cual mediante sentencia del 21 de abril de 2010, desestimó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, la misma que en su parte pertinente, señala:

> **NOVENO:** El accionante, en su escrito de apelación, fundamentalmente se ha referido a que 'no existe resquicio alguno para suponer que se trata de un asunto de legalidad', aspecto ya revisado antes y sobre el cual no cabe otra revisión. Y a que, PETROCOMERCIAL 'no ha justificado el tratamiento comercial discriminatorio entre INMAPRI S.A. y DECORTEJA Cía. Ltda.' aspecto también ya examinado por esta Sala. Es verdad que conforme el numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República 'Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o suministre la información', pero que de conformidad con el último inciso del Art. 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 'Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, **SIEMPRE QUE DE OTROS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN NO RESULTE UNA CONCLUSIÓN CONTRARIA**…' (Las negrillas, mayúsculas y subrayados, son nuestros) pero que para el asunto, con la propia documentación presentada por la accionante y a la que se ha referido en la audiencia la abogada de la accionada, revisada por la Sala, la conclusión es inequívoca en cuanto a la inadmisibilidad de la acción. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestimándose la apelación, se confirma en los términos que anteceden la sentencia que vino en grado.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo, como representante legal de DECORTEJA Cía. Ltda., afirma que la sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, carece de motivación, pues ha inobservado la afectación y violación de su derecho a la igualdad, colocándole en la indefensión e injusticia, pues no ha analizado la discriminación de la cual es víctima al tener que comprar el combustible necesario para sus operaciones a precio internacional, y no como empresa industrial.

A decir del accionante, ninguno de los considerandos de la sentencia que impugna hace referencia a la discriminación que alega ha sufrido su representada por parte de Petrocomercial, pues asegura que en la sentencia no existe una relación lógica argumentativa, ni una confrontación con el derecho demandado.

El accionante afirma que en el presente caso "(…) la opción de recursos ordinarios o extraordinarios es inadecuado e ineficaz (…)" debido al tratamiento desigual que no ha sido motivado por la Sala, lo cual afirma que los "(…) coloca en un escenario de DESIGUALDAD SIN motivo objetivo ni razonable frente a otras empresas de industria en el Ecuador, abuso, barreras económicas puestas por la misma empresa pública y consecuentemente pérdidas económicas mensuales de la compañía y que están atadas a un precio internacional de combustible".

Derechos presuntamente transgredidos

El legitimado activo argumenta que la decisión judicial objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación ya que como se ha manifestado, a su criterio no existe fundamentación del alegado derecho a la igualdad. Considera también que existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, todos ellos consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal*)*, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El accionante solicita que mediante sentencia se declare lo siguiente:

> a. Acepte la presente acción extraordinaria de protección mediante la cual Decorteja S.A. demandó a Petrocomercial mediante acción de protección y se tutele el derecho a la motivación de toda resolución judicial, especialmente la impugnada y disponga la reparación integral de los derechos vulnerados por la sentencia de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y materias residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja , ya que la Sala ha realizado una arbitraria motivación respecto de los hechos denunciados y el derecho al trato igualitario y a la discriminación.
>
> b. Declare que se ha violentado por parte de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y materias residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el derecho fundamental a la motivación, una tutela judicial efectiva, y seguridad jurídica.
>
> c. Se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y materias residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja en el presente proceso.

d. El proceso se retrotraiga hasta antes de emitirse la sentencia en segunda instancia por parte de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y materias residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

Contestación a la demanda

Los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2010, presentan informe de descargo señalando lo siguiente:

Los jueces manifiestan que su sentencia determinó en forma concluyente que no existía discriminación contra DECORTEJA Cía. Ltda., pues nunca fue justificada dicha afirmación; y que al "(…) ACCIONARSE POR EL SUPUESTO NO CUMPLIMIENTO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA –el cambio de categoría supuestamente dispuesto por la Dirección Nacional de Hidrocarburos– SE TRATABA, COMO EFECTIVAMENTE LO SOSTUVO LA SALA DE UN 'REAL CONTROL DE LEGALIDAD', por lo que la acción era improcedente".

Afirman que la sentencia se encuentra debidamente motivada, pues "contiene todos los elementos indispensables, al detalle, de los presupuestos fácticos, legales, reglamentarios, necesarios para un fallo de esa naturaleza", teniendo en cuenta que todas las circunstancias probatorias, analizadas por la Sala, fueron suministradas por la propia accionante.

Comparecencia de terceros interesados

Procuraduría General del Estado

El doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 22 de septiembre de 2010 a las 09:02, señaló casilla constitucional para las notificaciones que le correspondan; de igual manera, solicitó que se rechace la acción constitucional propuesta, ya que considera que el accionante está intentando que la misma sea resuelta como una tercera instancia.

Audiencia pública

Mediante auto del 06 de enero de 2015, la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, avocó conocimiento de la presente causa, y conforme consta en el numeral segundo del auto, señaló el 12 de enero de 2015 a las 10h30, para que tenga lugar la audiencia pública prevista en el numeral 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, misma que tuvo lugar el día y hora señalados, con la comparecencia de los señores Wladimir López Erazo, procurador judicial de EP PETROECUADOR, y el doctor Diego Carrasco por parte de la Procuraduría General del Estado, en calidad de terceros con interés; sin contar con la presencia del representante de DECORTEJA CÍA. LTDA., en calidad de legitimado activo, y tampoco ningún representante por parte de los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, a pesar de haber sido legalmente notificados, conforme consta en el expediente los días 07 y 09 de enero de 2015, en la casilla constitucional 1146 y mediante oficio N.º 0002-AAM-SUS-CC-2015, respectivamente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; en el caso concreto, la parte accionante impugna la sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que, asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, 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 de los problemas jurídicos

Para resolver la causa, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, respectivamente?

2. La sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja,

dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, respectivamente?**

El artículo 75 de la Constitución de la República consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera:

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

En tal virtud, la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita comporta un derecho de las personas de acceder a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes; de esta forma se configura el derecho de manera integral, en donde los jueces asumen el rol de ser garantes del respeto de los derechos que les asisten a las partes dentro de cada proceso.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador[1] se ha referido a la tutela judicial efectiva como:

> (…) 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, **obtener 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** (…). (Resaltado fuera del texto).

De esta forma, la tutela judicial efectiva es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa, observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y concluir el mismo a través de una decisión motivada que garantice los derechos de las partes.

Conforme la cita, uno de los elementos de la tutela judicial efectiva es el sometimiento de la actividad judicial a las disposiciones constitucionales y legales, esto es, a través de un debido proceso para obtener respuestas debidamente motivadas en derecho respecto de las pretensiones e intereses de las partes. En este sentido, el derecho a la tutela judicial efectiva guarda relación con otro de los derechos de protección previstos en la Constitución de la República, como es el debido proceso y sus garantías, dentro de las cuales se encuentra la motivación. Por lo que esta Corte Constitucional, en virtud de la interdependencia[2] entre los derechos previamente enunciados, procederá a analizar si la decisión objeto de la presente acción cumple con una adecuada motivación, lo cual a su vez, aseguraría el pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

La motivación es una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, en tanto exige que todas las autoridades públicas justifiquen las razones por las cuales establecen una resolución para cada caso concreto. La Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es necesario que se cumplan los requisitos de: a) razonabilidad, b) lógica y c) comprensibilidad .

Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC, esta Corte[3] precisó:

> (…) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

En el caso concreto, la Corte Constitucional procederá a verificar que la decisión judicial impugnada cumpla con los tres requisitos señalados.

Análisis de motivación

Para verificar si la decisión judicial cumple con el parámetro de razonabilidad, se debe considerar que la causa *a quo* se trata de una acción de protección, establecida en el artículo 88 de la Constitución de la siguiente forma:

> Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-13-SEP-CC, caso N.º 0690-12-EP.

[2] Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, **interdependientes** y de igual jerarquía." (Resaltado fuera del texto)

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

> constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Dicho de otro modo, la acción de protección es el mecanismo procesal eficaz para declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación de los mismos. Para tal efecto, al juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales "…le corresponde (…) verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria"[4].

En este sentido, al tratarse de una acción de protección, los jueces que actúan con competencia constitucional tienen la labor de argumentar detalladamente las razones por las cuales en determinado caso existe o no la vulneración de derechos constitucionales, pues lo contrario implica una inobservancia al mandato constitucional establecido en el artículo 88 y una errónea aplicación de la garantía jurisdiccional.

En cuanto al requisito de razonabilidad, la decisión debe estar fundamentada en lo dispuesto en la Constitución de la República y en las normas pertinentes del ordenamiento jurídico. En el presente caso, los referidos jueces resolvieron confirmar la sentencia de primera instancia, desestimando la apelación y como consecuencia negando la acción de protección presentada por el legitimado activo, bajo el argumento de que no existe vulneración a ningún derecho constitucional. En este sentido, la Sala que emitió la sentencia determinó que la acción de protección no era la vía adecuada ni idónea para la reclamación formulada por el legitimado activo, luego del análisis de las circunstancias fácticas a la luz del artículo 88 de la Constitución de la República y del artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto al objeto de la acción de protección y los casos en los cuales la misma procede, respectivamente, señalando explícitamente que dicha acción "No procede, según el Art. 42 de la misma Ley (…) cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, **que no conlleven la violación de derechos**; cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz (…)". (Resaltado no forma parte del texto).

En el presente caso, el accionante formuló la acción de protección afirmando que ha existido la vulneración del derecho a la igualdad de su compañía representada, pues ha afirmado que la empresa INMAPRI S. A., se dedica a su misma actividad económica y que esta sí posee el beneficio para adquirir combustible a precio industrial (nacional) y no internacional, por lo cual considera que su compañía está siendo discriminada al no recibir el mismo beneficio por parte de EP PETROECUADOR.

En tal virtud, se observa que el hoy legitimado activo presentó una acción de protección al considerar que se vulneró el derecho a la igualdad formal de la compañía a la que representa. Respecto del derecho a la igualdad, previsto en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República[5], la Corte Constitucional del Ecuador[6] se ha pronunciado de la siguiente forma:

> 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.** (Resaltado fuera del texto.)

En este contexto, la labor de los jueces que conocieron la causa, frente a la alegada vulneración del derecho previamente señalado, era analizar las circunstancias fácticas y examinar inicialmente la existencia de una situación idéntica entre sujetos que reciben un trato distinto, para concluir si este conculcaba el derecho a la igualdad.

De la lectura de la sentencia, se evidencia que la Sala, para verificar si existe una real vulneración de derechos constitucionales, indicó que en el certificado de INMAPRI S. A., consta como objeto social de la referida compañía el "(…) COMERCIALIZAR MATERIAS PRIMAS INDUSTRIALES, EXPORTAR E IMPORTAR MAQUINARIAS Y MATERIALES AFINES, IMPORTAR REFRACTARIOS, LADRILLOS, MORTEROS, ETC…"; mientras que el objeto social de DECORTEJA Cía. Ltda., es la "(…) FABRICACIÓN ARTESANAL DE TEJAS VIDIRADAS, TEJAS SIN VIDRIAR, EN VARIOS TIPOS Y TAMAÑOS, TALES COMO ARABE, PLANAS, SEMIPLANAS, ANGULARES, FLAMENCAS, Y OTRAS, FABRICACIÓN DE LADRILLOS VISTOSSO FABRICACIÓN DE BALDOSIN…", lo cual constituye, según el registro único de contribuyentes, una actividad económica que pertenece al sector Minero- Petrolero, conforme el Decreto Ejecutivo N.º 1908 del 20 de octubre de 2006, razón por la cual los referidos jueces señalaron que "(…) no puede llegarse a la conclusión de que sean empresas con actividades similares, como para que exista la discriminación que se anuncia en el escrito de la pretensión"; es decir, los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, pudieron verificar que no existió la

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

[5] Constitución de la República: "Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación."

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 117-13-SEP-CC, caso N.º 0619-12-EP.

discriminación señalada por el legitimado activo, pues su representada no posee la misma actividad que la compañía INMAPRI S. A., razón por la cual EP PETROECUADOR la clasificó como compañía del segmento minero petrolero y debe adquirir el combustible a precio internacional.

De este modo, se concluyó que no existe una situación similar entre ambas compañías y, por tanto, no se verificó la posibilidad de que el derecho a la igualdad formal se vea menoscabado. La verificación de la vulneración de derechos constitucionales mediante la relación de los hechos fácticos y la normativa jurídica, es un requisito esencial de las sentencias dictadas dentro de garantías jurisdiccionales; así, los referidos jueces fundamentan su decisión en lo establecido por la normativa aplicable al caso, pues mencionan que: "La acción de protección es procedente cuando se han cumplido los presupuestos constitucionales y procedimentales, que se encuentran claramente determinados en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional"; circunstancia que ha sido observada en la sentencia, pues se ha verificado que no existió vulneración a derecho constitucional alguno.

Del análisis efectuado por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en aplicación de la Constitución de la República y de las normas del ordenamiento jurídico relacionadas con la acción de protección, se observa que lo que pretendía el accionante es que EP PETROECUADOR califique a su representada DECORTEJA Cía. Ltda., como empresa industrial y no como empresa minera, para así obtener el beneficio de adquirir el combustible a precio nacional, hecho que al no vulnerar derechos constitucionales, puede ser impugnado en la justicia ordinaria.

Siendo así, en la sentencia impugnada existe un acertado ejercicio de aplicación de los preceptos constitucionales y normativos que rigen a la acción de protección, lo cual ha permitido llegar a una decisión que concuerda con la naturaleza jurídica y ámbito de esta garantía jurisdiccional; tales razones llevan a concluir a esta Corte Constitucional que la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, cumple con el requisito de razonabilidad.

En cuanto al requisito de lógica, este debe presentarse en una decisión judicial a través de una debida sistematización de las premisas contenidas en la sentencia con la conclusión del caso y de esta con la decisión; por tal razón, esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 041-13-SEP-CC[7], ha determinado que:

> "En caso de que **las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados**, (…), **están plenamente facultados a negar la acción propuesta**, pues la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos. (Resaltado no pertenece al texto).

En el caso en estudio, los referidos jueces detallan y analizan todos los elementos fácticos que forman parte del caso y en los cuales el legitimado activo sustenta su pretensión; tal es así que al contraponer dichos elementos fácticos con los elementos jurídicos, los mencionados jueces son claros en determinar que existe una clara desnaturalización de la acción de protección, pues como ya se ha indicado anteriormente, el accionante no pretende el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución o probar la existencia de una vulneración de derechos constitucionales, sino que su pretensión se encamina a obtener un beneficio para su empresa por parte de la autoridad administrativa, en este caso, por parte de EP PETROECUADOR.

Dicha contraposición permite observar que la sentencia impugnada posee una estructura coherente, ya que después de establecer la relación entre los elementos fácticos y jurídicos, los referidos jueces llegan a la conclusión de que la acción se torna improcedente al no existir vulneración de derechos constitucionales.

Por lo expuesto, se demuestra que la sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, cumple con el requisito de la lógica.

Finalmente, el requisito de comprensibilidad se cumple en la sentencia impugnada, pues la misma se encuentra desarrollada con un lenguaje sencillo, claro y de fácil comprensión para el auditorio social, conforme el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Dentro de este requisito cabe destacar que la estructura de la sentencia es ordenada, ya que los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja comienzan su exposición con los antecedentes del caso en estudio, luego establecen el reconocimiento de su competencia para adoptar la decisión judicial, seguido del detalle y análisis los puntos de hecho y de derecho relevantes de la acción de protección propuesta y finalmente concluir con su pronunciamiento y la decisión adoptada.

Con el análisis efectuado, esta Corte Constitucional concluye que sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, se encuentra debidamente motivada, pues cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; por lo tanto, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, asegurando, además, la tutela judicial efectiva.

2. La sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 041-13-SEP-CC, caso N.º 0470-12-EP del 24 de julio del 2013.

La seguridad jurídica, conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."

En relación al mencionado derecho, esta Corte Constitucional[8] ha señalado que:

> mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones, y a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En sentido similar, la Corte Constitucional[9] ha complementado esta idea al señalar que este derecho:

> …se encuentra relacionado con el cumplimiento de la Constitución de la República, orientado a que las personas puedan conocer y entender las normas que conforman el ordenamiento jurídico en forma previa a su aplicación por parte de las autoridades competentes, lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

De ello se colige que la seguridad jurídica constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia para ello, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales.

Como quedó anotado en el análisis de la razonabilidad de la decisión judicial impugnada, esta fue dictada en aplicación de la normativa constitucional y legal que rige a la acción de protección, específicamente en armonía de los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que circunscriben el objeto de la acción de protección a la defensa y tutela de los derechos constitucionales, puesto que en el caso sub júdice, luego del análisis íntegro y minucioso realizado previo a la emisión de la sentencia, se llegó a la conclusión de que, dados los antecedentes fácticos que sustentaron que la situación de su compañía no es asimilable a la de la empresa INMAPRI S. A., no existe discriminación alguna y, por tanto, no se ha conculcado el derecho a la igualdad formal.

En tal virtud, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, al haber negado la acción de protección, respetó las normas claras, previas y públicas que rigen a este tipo de garantías jurisdiccionales, pues por mandato constitucional le corresponde a toda autoridad pública garantizar en los procesos de toda índole, el cumplimiento de las normas, con el fin de generar un marco de certeza y seguridad para la ciudadanía respecto a las consecuencias de sus actos y omisiones. Dentro de las sentencias de acciones de protección, les corresponde a las juezas y jueces dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional; es decir, deben analizar en cada caso la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, pues para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado constitucional existen los procedimientos y normas que corresponden a cada una de las acciones, cuya inobservancia por parte del operador de justicia podría suponer incluso la desnaturalización de las garantías.

En definitiva, la sentencia dictada el 21 de abril de 2010, por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 0301-2010, por observar la regulación constitucional y legal de la acción de protección, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar 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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 104-13-SEP-CC, caso N.° 0929-10-EP

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 100-14-SEP-CC, caso N.° 0026-11-EP

CASO Nro. 0844-10-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 099-15-SEP-CC

Caso N.º 1109-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Ángelo Felipe López González, actor dentro del juicio ejecutivo N.º 416-2011, conocido y resuelto por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 23 de junio de 2011 a las 09h35, por sus propios y personales derechos, compareció ante la indicada Sala, a fin de interponer una acción extraordinaria de protección en contra del auto del 15 de junio de 2011, que ratificó el auto de nulidad dictado por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Manabí.

Mediante oficio N.º 242-SCM-PJM-2011 del 30 de junio de 2011, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional, mismo que fue recibido el 01 de julio de 2011, en la oficina de documentación de la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador.

Por su parte, la entonces secretaria general de la Corte Constitucional, el 01 de julio de 2011 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional en funciones, mediante auto del 18 de enero de 2012 a las 09:25, avocó conocimiento de la presente causa por considerar que reunía los requisitos formales exigidos para la presentación de una acción extraordinaria de protección; consecuentemente, se admitió la causa a trámite y se ordenó que se proceda al sorteo respectivo.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 28 de febrero de 2012, el secretario general, mediante memorando 035-CC-SA-SG, remitió la causa N.º 1109-11-EP al despacho del ex juez constitucional, Patricio Herrera.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió a sortear nuevamente la causa el 3 de enero de 2013.

En virtud de este último sorteo, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa, de conformidad con las normas procesales pertinentes.

Auto impugnado

El acto jurisdiccional en contra del cual se interpuso la presente acción extraordinaria de protección corresponde al auto dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí el 15 de junio de 2011 a las 08h45, dentro del juicio ejecutivo N.º 416-2011, en virtud del cual se ratificó el auto de nulidad dictado por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Manabí.

En el acto jurisdiccional materia de estudio, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí establecieron, en su punto considerativo único, lo siguiente:

> (…) La demanda se recibe en la oficina de sorteo el 14 de junio de 2005 y se le admite a trámite el 15 de junio de 2005; las 10H30, a fojas 49 de los autos consta la inscripción de defunción del demandado CARLOS ENRIQUE MOLINA SÁNCHEZ en que se deja constancia que falleció el 9 de febrero de 2005; consecuentemente, se demandó a una persona fallecida y no a sus herederos como correctamente debió hacerse; por lo que, la demanda no prospera por ilegitimidad de personería del accionado que es una solemnidad sustancial comunes (sic) de todos los juicios y que se encuentra establecida en el Art. 346 numeral 3.- del Código de Procedimiento Civil; por lo que el proceso es nulo los jueces estamos obligados a declararlo así por expresa disposición del Art. 349 Ibídem; en tal virtud, la Sala comparte el razonamiento motivado del juez A-quo y no encuentra motivo para revocar el auto impugnado, pues conviene que se lleve adelante el proceso sin que sea afectado por nulidades insanables que influirán en la decisión de la causa. Por lo expuesto, esta Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, rechaza el recurso de apelación y conforma el auto recurrido.

Descripción de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Dentro del escrito que contiene la acción extraordinaria de protección, el accionante manifiesta lo siguiente:

> (…) Con fecha 26 de abril del 2011, el señor Juez Temporal del Juzgado Cuarto de lo Civil de Manabí, declaro (sic) la nulidad del proceso hasta el auto de pago [con el cual se califica la demanda y se dispone la citación a la parte demandada]; lo sorprendente es que lo hace cuando el juicio tenía una sentencia

> firme y ejecutoriada, donde por el estado del proceso, se estaba solicitando que dicho juez que anteriormente había actuado en el mismo, un nuevo señalamiento para que se diera a cabo el remate del inmueble embargado al accionado; por lo cual me causó asombro y malestar, por lo que solicité oportunamente que revoque el auto de nulidad; situación que no aconteció, (…) Al publicar por la prensa las citaciones del demandado, en un periódico de amplia circulación en la capital de la provincia, estas se realizaron debidamente conforme lo prescribe la ley; en la cual posteriormente comparecen los ciudadanos Alexis Elizabeth y César Enrique Molina Roca, bajo la representación del Procurador Judicial el Ab. Francisco Ruisdael Velásquez García, pero cabe destacar que esa comparecencia, se la realiza de manera extemporánea, fuera del término que la ley concede para que pudieran ejercer sus derechos, en la comparecencia expresan que su padre, la persona demandada había fallecido, acompañaron la partida de defunción respectiva; situación que desconocía hasta el citado momento;(…) Otro ASPECTO del porque es ilegal la declaratoria de nulidad; es que ya el proceso había sido resuelto en base a la sentencia que obra en el mismo; la cual, remitiéndonos a la fecha actual se encontraba ejecutoriada, en aplicación y ejecución de la misma, ya que antes de la barbarie jurídica de declarar la nulidad procesal de todo lo actuado, estaba en proceso de efectuarse el remate del bien raíz perteneciente a los demandados (…) es decir, que la declaratoria es totalmente ilegal, ilegítima, que contraviene preceptos legales y constitucionales, afecta mis derechos; con la agravante de que de por medio existe un fallo en firme y ejecutoriado, pasándome por encima de la ley, de su espíritu, de sus efectos como claramente se señala en el Art. 7 del Código Civil, lo siguiente ´**LA LEY NO DISPONE SINO PARA LO VENIDERO: NO TIENE EFECTORETROACTIVO**´" (Las mayúsculas y los resaltados corresponden al texto original).

En consecuencia, el accionante señala que se ha vulnerado en su perjuicio sus derechos al acceso a la justicia y tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución de la República), debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas, derechos de las partes y el derecho a la defensa (artículo 76 numerales 1 y 7 de la Constitución de la República) y seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución de la República).

Pretensión concreta del accionante

El accionante solicita:

> (…) en definitiva señores miembros de la Corte Constitucional, que en la resolución que ustedes dicten, se acepte la acción extraordinaria de protección que me corresponde por haber fundamentado y demostrado la violación constitucional que se me ha causado; y se declare la ilegitimidad del auto de nulidad dictado por el juez temporal de fecha 26 de Abril del 2011(…).

Contestación a la demanda

Una vez revisado el expediente en su totalidad y pese a haber sido notificados con la providencia dictada por la jueza sustanciadora, cabe señalar que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no presentaron su informe de descargo dentro del término señalado para el efecto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y en los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control 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 ibídem, y artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución, es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto garantizar el respeto al debido proceso y a los demás derechos constitucionales.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que, por acción u omisión, se hubiere violado el debido proceso u otros derechos constitucionales, es decir, procede cuando en un proceso jurisdiccional se agotan todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la acción extraordinaria de protección se incorporó para:

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

Cabe señalar, entonces, que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que las decisiones judiciales se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección no es una nueva instancia en donde las partes procesales pueden acudir y hacer valer sus pretensiones ante la inconformidad de resoluciones o fallos de instancias inferiores, sino que tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

En este sentido, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección, en contra de decisiones judiciales, en las cuales se hubieren vulnerado uno o varios de los derechos reconocidos en la Constitución de la República; sin embargo, la Corte Constitucional, en el trámite de una acción extraordinaria de protección no puede centrar su análisis en asuntos de mera legalidad pronunciándose sobre un conflicto entre normas infra constitucionales o sobre la inconformidad en la aplicación de este tipo de normas en un caso concreto y determinado[2].

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales o las garantías del debido proceso, para lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

a) El auto dictado por los miembros de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró los derechos del accionante a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes procesales?

b) El auto dictado por los miembros de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró el derecho a la defensa del accionante?

Desarrollo de los problemas jurídicos

a) El auto dictado por los miembros de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró los derechos del accionante a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes procesales?

El accionante señala que el auto de los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que confirmó el auto de nulidad del juez a quo, vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, ya que a su criterio no se puede dictar la nulidad del proceso cuando existe una sentencia ejecutoriada en fase de ejecución.

Los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso son la base indispensable para el sostenimiento del Estado constitucional de derechos y justicia, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia 022-14-SEP-CC, en donde sostuvo que estos derechos:

> (…) constituyen una tríada indispensable para el sostén del modelo de Estado previsto en la Constitución de la República; además, por el principio de interconexión de los derechos y principios fundados sobre la igual jerarquía de los principios y derechos que constan en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución vigente, se determina que si del análisis que esta Corte realice se desprendiere la existencia de una vulneración a uno de los derechos analizados, esta deberá también realizar la respectiva declaración de violación a los demás derechos[3].

Es precisamente bajo este criterio que la alegada vulneración del derecho a la tutela efectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso serán analizados de manera conjunta, bajo el entendido de que en caso de existir una declaratoria de vulneración de uno de ellos, implicaría consecuentemente la declaratoria de vulneración de los demás.

El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República, que 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.

La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales se relaciona con la posibilidad que tiene una persona para accionar ante los órganos de la Función Judicial, pero también con la necesidad de recibir del Estado la adecuada protección a los derechos e intereses legítimos de las personas, pueblos y colectivos. La Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado en varias ocasiones acerca del derecho a la tutela judicial efectiva; en la sentencia N.º036-13-SEP-CC manifestó:

> La tutela judicial efectiva es aquel derecho que garantiza que todas las personas puedan acceder a los medios de justicia, sin que dicho acceso esté limitado por trabas o condiciones que les impidan justiciar sus derechos constitucionales. En este sentido, se constituye en un deber de los operadores de justicia garantizar la sustanciación de procesos transparentes y eficientes en los cuales se respeten por igual los derechos de las partes procesales, sobre las sólidas bases de los principios de inmediación y celeridad. La Corte Constitucional sobre este derecho manifestó: A la hora de definir o interpretar el

[2] Francisco José Bustamante Romoleroux, "La acción extraordinaria de protección", en Jorge Benavides Ordóñez, et.al., coord., Manual de justicia constitucional ecuatoriana, Quito, CEDEC-Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 149.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-14-SEP-CC, caso N.º 1699-11-EP.

> alcance de la tutela jurisdiccional efectiva, se podría indicar en términos generales que este constituye en el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho, sobre las pretensiones propuestas.

La tutela judicial efectiva no implica exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales, sino que una vez ejercitado aquel derecho, los jueces deben guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia, lo cual se consigue, entre otras formas, con la aplicación técnica de los principios y reglas que se ajusten al caso; es decir, que la imparcialidad está dada por la preeminencia de las razones jurídicas por sobre cualquier otro tipo de motivación, lo cual es además un resguardo ante la posibilidad de actuaciones judiciales abusivas o arbitrarias. Por lo tanto, para la Corte Constitucional del Ecuador[4], el derecho a la tutela judicial efectiva comprende, tanto el acceso gratuito al sistema de administración de justicia, como el hecho de obtener una resolución fundada en derecho y en conseguir la ejecución integral de la sentencia, en forma oportuna.

En el caso materia de estudio, el accionante señala que se habría vulnerado en su contra, el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto se declaró la nulidad de todo lo actuado por parte del juez a quo, lo cual fue ratificado por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí. Del análisis del expediente se puede apreciar que en ningún momento se ha obstaculizado o se le ha impedido al accionante el acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer sus pretensiones, en este caso, la del cobro de un título ejecutivo a través del respectivo proceso jurisdiccional en materia civil. De igual manera, en lo que se refiere a la posibilidad de obtener una respuesta por parte de la administración de justicia fundada en derecho que solucione un caso concreto, el accionante obtuvo por parte de la administración de justicia las respuestas sobre la base del normal desarrollo de un proceso en sus fases y ante las instancias que corresponden en estricta aplicación de lo que dispone el ordenamiento jurídico.

En este sentido, el hecho de que la accionante no hubiere satisfecho su pretensión en el trámite del recurso de apelación que fue planteado ante la Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, no quiere decir que se le hubiere impedido acceder a la justicia, más aún cuando recibió una respuesta oportuna por parte los respectivos órganos jurisdiccionales. En consecuencia, los jueces provinciales que integran la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia han actuado de manera coherente con sus obligaciones de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas.

En lo que se refiere a la seguridad jurídica, este derecho está reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República y señala: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". El derecho a la seguridad jurídica consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho.

El derecho de la seguridad se constituye en el pilar fundamental sobre el cual reposa la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos y la certeza de que la normativa existente será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generen la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional[5]. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas[6].

En lo que se refiere al debido proceso en la garantía de aplicación de las normas y los derechos de las partes, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, que señala:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Tanto el derecho a la seguridad jurídica como el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes necesitan de la preexistencia y estabilidad de las prescripciones normativas que componen el ordenamiento jurídico, tanto desde la perspectiva de su vigencia y coherencia interna, como de su aplicación a casos concretos. La seguridad jurídica solamente se consigue cuando, al verificarse determinado supuesto fáctico, el ordenamiento jurídico responde con una solución que sea uniforme respecto de casos en que el mismo presupuesto se presente; mientras que el debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes supone la acción del organismo sustanciador a los componentes de dicho ordenamiento.

En este sentido, la protección y la materialización de los derechos a la seguridad jurídica dependen en gran medida del juzgador y operadores de justicia, ya que si bien depende en primera instancia de la preexistencia de tales normas, no es sino hasta que ella se concreta, que este cobra plena eficacia. Por ende, la no aplicación o aplicación defectuosa de normas contenidas en la Constitución de la República que contengan derechos constitucionales por parte de los organismos jurisdiccionales, trae ciertamente consigo la

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 241-12-SEP-CC, caso N.º 0384-12-EP.

[5] Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

[6] Corte Constitucional, sentencia N.º 11-13-SEP-CC, caso N.º 1863-12-EP.

vulneración a la seguridad jurídica y del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

En el caso sub júdice, el accionante manifiesta que el auto dictado por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí que ratifica el auto dictado por el juez a quo, vulnera su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, ya que se dictó la nulidad del proceso hasta el auto de pago de la cuantía, cuando existía una sentencia firme y ejecutoriada.

Al respecto, debemos manifestar que el artículo 349 del Código de Procedimiento Civil faculta a juezas y jueces a declarar una nulidad procesal, aun cuando las partes no la hubieren alegado, únicamente cuando se trate de las solemnidades sustanciales, comunes a todos los juicios o procesos, las cuales están señaladas en el artículos 346 ibídem, que manifiesta: "Son solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias: (…) 3. Legitimidad de personería". De igual manera, el artículo 299 ibídem señala que una sentencia ejecutoriada es nula ante la presencia de una cualquiera de las causales que ahí se señalan, entre las que se destaca la ilegitimidad de personería de cualquiera de las partes que intervienen en el proceso.

La legitimidad de personería, señalada en nuestra legislación en materia procesal, se conoce en doctrina como la figura del legítimo contradictor o legitimación *ad causam*. Esta figura debe entenderse como el hecho de que quien interpone una acción debe ser el titular del derecho que se reclama; y en ese mismo sentido, la persona contra quien se alega dicha pretensión, debe ser a quien en derecho le corresponda cumplir con tal obligación. La figura del legítimo contradictor o legitimación *ad causam* es relevante, pues en base a ella el juez podrá resolver si existe o no una relación jurídica sustancial entre las partes con relación a la demanda planteada; caso contrario, de no existir dentro del proceso legítimo contradictor o legitimación *ad causam*, se generaría una situación en la que los derechos, materia de la controversia, de quien debería ser parte procesal en una causa podrían resultar claramente vulnerados, y en consecuencia se generaría una afectación a los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso, pues se vería privado de contraponer y defender sus pretensiones y ejercer las garantías que la Constitución reconoce[7].

En el caso materia de este análisis se puede apreciar que tanto el juez cuarto de lo civil de Manabí, al haber dictado la nulidad de lo actuado hasta el auto de pago de la cuantía, como los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, al ratificar el fallo del juez a quo y negar el recurso de apelación que interpuso el accionante, aplicaron las normas antes mencionadas que se adecúan al caso concreto; consecuentemente, con esto no se evidencia vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ya que la aplicación de una disposición contenida en una norma legal por parte de una autoridad jurisdiccional excluye la posibilidad de actuaciones arbitrarias que afecten estos derechos.

b) El auto dictado por los miembros de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la defensa del accionante?

Finalmente, el accionante alega la vulneración de su derecho a la defensa por parte de los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, quienes rechazan el recurso de apelación y ratifican el auto de nulidad que dicta el juez cuarto de lo civil de Manabí.

El derecho a la defensa está reconocido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República, como una de las garantías integrantes del derecho al debido proceso. El derecho al debido proceso, como ya lo ha manifestado la Corte Constitucional, es entendido como un derecho que a su vez incluye un conjunto de garantías básicas que deben cumplirse de forma imperativa en el desarrollo de todo proceso en el que se decidan sobre derechos, a fin de proteger y garantizar la defensa e igualdad de las partes intervinientes, como alcanzar procesos justos y libres de arbitrariedades. Es por ello que a través del debido proceso se pretende garantizar la observancia plena e irrestricta a los principios y normas adjetivas de carácter constitucional, que permitan la efectiva vigencia del derecho sustantivo[8].

Ahora bien, el derecho a la defensa, como una de las garantías del derecho al debido proceso, permite a las partes sostener sus pretensiones y rebatir los fundamentos de la parte contraria. De igual manera, el derecho a la defensa posibilita a las personas a acceder a los medios necesarios para efectivizar sus derechos y hacer respetar sus pretensiones en el desarrollo de un proceso legal, ya sea contradiciendo los hechos alegados por la parte contraria o cualquier otro medio para desarrollar su defensa, en concordancia con las garantías establecidas en la norma constitucional[9].

El pleno ejercicio del derecho a la defensa garantizará que dentro de una causa se obtenga una sustanciación y resolución justa; de ahí la importancia de entender este derecho en su continuidad y permanencia dentro de un proceso jurisdiccional, conforme ha sido analizada por la Corte Constitucional para el período de transición:

> La continuidad y permanencia tiene una función a la vez de fin y de medio para el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, pues de irrespetarla, el afectado carecerá de tiempo o medios para atacar las pretensiones contrarias a sus derechos e intereses y no será escuchado en sus alegaciones.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 118-14-SEP-CC, caso N.º 0982-11-EP.

[8] Ibídem.

[9] Ibídem.

> Se puede concluir entonces, que la garantía de continuidad y permanencia del derecho a la defensa no admite restricción o disminución alguna, so pena de incurrir en una violación al debido proceso constitucional[10].

Es decir, que el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría la indefensión de las partes[11]. En el caso materia de este análisis, la Corte Constitucional no encuentra evidencias que hagan constatar el hecho real de que el accionante haya sido sometido a una situación de indefensión; por el contrario, la declaratoria de nulidad que realiza tanto el juez a quo como la ratificación de este fallo por parte de los jueces provinciales se da para precautelar el derecho a la defensa de las partes procesales, ya que la declaratoria de nulidad por ausencia o falta de legitimidad de personería se da para salvaguardar la figura del legítimo contradictor (tratado en el problema jurídico anterior), la cual busca evitar que los derechos materia de la controversia de quien debería ser parte procesal en una causa puedan resultar claramente vulnerados y generar una afectación al derecho a la defensa, pues se vería privado de contraponer y defender sus pretensiones y ejercer los derechos y garantías que la Constitución reconoce.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

[10] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 118-14-SEP-CC, caso N.º 0982-11-EP.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1109-11-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 31 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 100-15-SEP-CC

CASO N.º 0452-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Andrés Orrantia Guzmán, el 06 de marzo de 2013, deduce la presente acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 05 de febrero de 2013 a las 09h12, por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario signado con el N.º 1027-2009.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General el 13 de marzo de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, el 13 de mayo de 2013 a las 15h42, avocó conocimiento de la presente causa y admitió a trámite la acción (fs. 27), disponiendo que se proceda al sorteo respectivo para la sustanciación de la misma.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del viernes 07 de junio de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire.

El 18 de octubre de 2013, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con la providencia y el contenido de la demanda a los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado, al señor Roberto José Jouvín Arosemena, por los derechos que representa de MABE Ecuador S. A., a la Procuraduría General del Estado y al legitimado activo en la casilla constitucional señalada, y designó como actuario de la presente causa al abogado Alejandro Salguero.

Sentencia o auto que se impugna

Sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia el 05 de febrero de 2013 a las 09:12, dentro de la causa N.º 1027-2009:

> […] CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA TEMPORAL ESPECIALIZADA DE LO CIVIL Y MERCANTIL.- Quito D.M., martes cinco de febrero del dos mil trece, las nueve horas con doce minutos.- VISTOS (…) QUINTO.- (…) 5.2. Debido a que la motivación es un requisito constitucional y legal de la sentencia, su falta incurre en la causal quinta del Artículo 3 de la Ley de Casación. Por lo expuesto, este Tribunal de Casación, debido a que existe motivo para casar la sentencia no examina las demás alegaciones y en virtud de lo anteriormente mencionado, en uso de la atribución que le confiere el Artículo 16 de la Ley de Casación, expide el fallo que corresponde: (…) 5.11. Corresponde al actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en el juicio y que ha negado el reo; el demandado no está obligado a producir pruebas, si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa (Artículo 113 Código de Procedimiento Civil), pero cada parte está a obligada a probar los hechos que alega, excepto los que se presumen conforme a la ley (Artículo 114 ibídem).- (…) por su parte la parte demandada mediante escrito de prueba solicitan: reproducir a su favor los fundamentos de su contestación a la demanda, así como sus excepciones; dicen que se tenga por negado, rechazado, impugnado, redargüido de falso y objetado en su legitimidad los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, los supuestos pagarés o documentos anexados a la demanda…; que se exhiba contrato escrito en relación al supuesto negocio o distribución de mercadería; de fojas 106 a 323 de los autos consta la exhibición de documentación por parte de la actora, en cuya diligencia se posesiona un perito para el examen respectivo; de fojas 332 a 348, consta documentación de la empresa MABE ECUADOR S.A., que ha sido agregada luego de realizada la diligencia de inspección a los libros de dicha compañía, diligencia a la que no comparece la parte demandada; de fojas 352 a 377, consta el informe pericial elaborado por la Contadora Pública Marlene Escalante, el mismo que ha sido *sic* impugnado por la parte demandada; una vez que ha sido contestada dicha impugnación por la perito por disposición judicial, el informe ha sido aprobado por la Judicatura. Ninguna de las excepciones alegadas por la parte demandada, han sido probadas en el trámite respectivo. Con la motivación que antecede, la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** casa la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil el 24 de marzo del 2009, a las 11h08 (fojas 94-96 de segunda instancia) del cuaderno del segundo nivel) que confirma la sentencia emitida en primera instancia, que declara sin lugar la demanda ordinaria de pago de facturas; y en su lugar, **ACEPTA** la demanda ordinaria de pago de fago de facturas propuesta por Roberto José Jouvín Arosemena, representante legal de MABE ECUADOR S.A., contra ARRIVACORP S.A., en la persona de su Presidente y representante legal, Andrés Orrantía Guzmán en calidad de deudora principal; y, contra Andrés Orrantía Guzmán, como garante solidario, por sus propios derechos y por lo que le corresponden dentro de la sociedad conyugal formada con Marianella Ceballos Andrade, disponiendo el pago inmediato del valor al que asciende el valor de las facturas constantes en la demanda esto es, la suma de USD 200.491,39, más los intereses de ley. Entréguese la caución a la parte afectada por la demora. (…).

Antecedentes del caso concreto

El señor Roberto José Jouvin Arosemena, en calidad de director ejecutivo de MABE ECUADOR S. A., comparece y presenta demanda ordinaria de enriquecimiento sin causa, en contra del señor Andrés Orrantia Guzmán, en calidad de presidente de la compañía ARRIVACORP S. A., como deudora principal, y en contra del señor Andrés Orrantia Guzmán, como garante solidario, por sus propios derechos y por los que le corresponden dentro de la sociedad conyugal formada con Marianella Ceballos.

Esta acción la conoció el juez vigésimo cuarto de lo civil de Guayaquil, quién con fecha 01 de marzo de 2007, dictó sentencia en la cual resolvió: "(…) declara sin lugar la demanda propuesta por Mabe Ecuador S.A. contra Arrivacorp S.A. y Andrés Orrantia Guzmán". De esta decisión, el ingeniero Roberto José Jouvín Arosemena, por los derechos que representa de Mabe Ecuador S. A., presentó recurso de apelación.

Este recurso correspondió conocer a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Guayaquil, la que con fecha 24 de marzo de 2009 resolvió: "(…) confirma en todas su partes la sentencia venida en grado (…)".

Contra esta sentencia, el señor Roberto José Jouvín Arosemena, por los derechos que representa de MABE ECUADOR S. A., presentó recurso de casación, mismo que fue resuelto mediante sentencia del 05 de febrero de 2013, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en la que se dispuso casar la sentencia del 24 de marzo de 2009 y aceptar la demanda planteada.

Detalle de la demanda

Andrés Orrantia Guzmán, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 05 de febrero de 2013, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, aduciendo la vulneración de sus derechos constitucionales.

Establece que la decisión judicial vulnera su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto los jueces, al emitir la decisión impugnada, distorsionaron la verdad procesal, lo que conllevó a que se emita una inadecuada e insuficiente motivación de la misma.

Argumenta que se ha juzgado sobre sus derechos y obligaciones de orden dinerario –patrimonial– ya que siendo responsabilidad de la autoridad judicial, garantizar el cumplimiento y aplicación de las normas y derechos de las partes, por el contrario, se agravó su situación jurídica, ya que se le condenó a pagar obligaciones jamás contraídas por él.

Sostiene que pese que señaló la casilla judicial N.º 663 de la ciudad de Quito para futuras notificaciones, no fue notificado con el auto de admisión del recurso de casación, omisión que le impidió ejercer su derecho constitucional a la defensa, puesto que no pudo contradecir los argumentos contenidos en el recurso de casación.

Señala que la decisión se encuentra inmotivada, por cuanto, la Sala de Casación, para resolver, se fundamentó en una sola invocación del recurso, sin analizar otras consideraciones, motivaciones o argumentaciones. En base a ello, precisa que los jueces, una vez que deciden casar la sentencia del tribunal *ad quem*, se transforman en jueces de instancia

Derechos constitucionales vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que se han violado los siguientes derechos constitucionales: tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso, en la garantía de la defensa.

Pretensión

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

> (…) que la Corte Constitucional determine que en el tantas veces referido fallo de casación dictado por los Jueces Nacionales Temporales de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se ha violentado derechos constitucionales de mi persona (…) se ordene la inmediata reparación integral de los mismos a mi favor, la que deberá incluir, al menos, que se retrotraiga el proceso al momento en que se produjo la violación de los derechos constitucionales y, consiguientemente, se deje sin efecto alguno, absolutamente, por nulo, inmotivado y violatorio a las garantías del debido proceso, al derecho a la defensa, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a tantos otros preceptos constitucionales que he invocado, dicho fallo dictado el 5 de febrero de 2013, a las 09h12, por la referida Sala de Casación de la Corte Nacional de Justicia; debiendo quedar en firme, por consecuencia, el fallo dictado por el tribunal ad quem o tribunal de alzada y segunda instancia. (…).

Contestación a la demanda

Los doctores Manuel Sánchez Zuraty, Juan Maldonado Benítez y Milton Pozo Castro, comparecen en calidad de jueces de la Sala Temporal de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, y en lo principal manifiestan:

Que de la fundamentación expuesta por el accionante en su demanda, se desprende que este se limita a efectuar transcripciones de la sentencia impugnada, con afirmaciones de vulneración de normas constitucionales; sin embargo, señalan que no existe la explicación que pruebe la afectación a las normas constitucionales que invoca.

Consideran que la insistencia del actor de que existe falta de motivación en el fallo de casación busca inducir a los jueces constitucionales a revisar íntegramente el juicio ordinario y valorar nuevamente la prueba, como si fuera un recurso de apelación, lo cual es inadmisible porque la alegación por falta de motivación obliga a la revisión de la estructura formal de la sentencia, pero no a realizar un nuevo juzgamiento en el juicio ordinario, lo cual no es competencia de la Corte Constitucional.

Señalan que la Sala de Casación analizó y resolvió de manera extensa, clara y didáctica todas y cada una de las impugnaciones que hizo MABE ECUADOR S. A., en su recurso de casación, en los diferentes considerandos y parte resolutiva de la sentencia, a las cuales se remitieron.

Terceros con interés

El ingeniero Roberto José Jouvín Arosemena, gerente general de la compañía Mabe Ecuador S. A., en escrito de contestación a la demanda constante a fs. 35, considera que la presente acción no es más que un intento dilatorio del señor Orrantia, de convertir este proceso en una "tercera instancia", por no estar a gusto con la decisión tomada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

Establece que en la decisión dictada en el recurso de casación se consideró el acervo probatorio que constaba en el proceso, a través de lo cual la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia reconoció la obligación de pagar una deuda por parte del señor Orrantia y le ordenó a pagar, como era lógico y jurídico.

Aduce que de los argumentos expuestos por el accionante, no se desprende ningún argumento lógico que permita concluir que se ha violado algún derecho constitucional.

Sobre la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, manifiesta que el accionante omite mencionar que el no haber sido notificado por la Corte Nacional de Justicia se debe a una clara negligencia atribuible a él, pues no señala que el recurso de casación fue presentado el 31 de julio de 2009 y aceptado por el tribunal *ad-quem* en providencia del 23 de septiembre de 2009, notificada el 13 de octubre de 2009, providencias que, según señala, fueron notificadas a la casilla judicial que el accionante tenía señalada en el

proceso en la ciudad de Guayaquil, de donde, a su criterio, se concluye que el señor Orrantia y su abogado conocían perfectamente del estado del proceso y de su inminente envío a la ciudad de Quito a la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, solicita que se inadmita la acción extraordinaria de protección planteada.

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece a fs. 85 del expediente constitucional, y sin emitir ningún pronunciamiento de fondo señala la casilla constitucional N.º 18 para recibir notificaciones que le correspondan.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 05 de febrero de 2013 a las 09:12, dentro del recurso de casación N.º 1027-2009.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)"; y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, resultado de un proceso judicial.

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

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional analizará el caso concreto, a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

2. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

3. La sentencia dictada el día 05 de febrero de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la defensa?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El nuevo modelo constitucional vigente en el Ecuador desde el año 2008, rompe con la concepción tradicional positivista del derecho, y pasa a resaltar la irradiación constitucional que debe encontrarse presente en todos los ámbitos del Estado, el cual a partir de lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9, tiene como debe primordial el respeto de los derechos garantizados en la Constitución de la República.

De esta forma, para garantizar el cumplimiento de este deber, se establece a la motivación como una garantía fundamental del derecho constitucional al debido proceso, puesto que esta asegura que las decisiones públicas gocen de una justificación razonada y debidamente fundamentada acerca de los aspectos más relevantes de un caso concreto.

En este sentido, este derecho permite que tanto las partes procesales como la sociedad en general conozcan los argumentos que llevaron a una autoridad pública a emitir una resolución, lo cual no solo genera un control de la actividad pública, sino que además evita la arbitrariedad.

Por lo expuesto, las decisiones judiciales, a efectos de garantizar la sustanciación de un proceso justo, deben encontrarse debidamente motivadas. El artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República determina:

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

Siendo así, el efecto de expedir una decisión que no cumpla con los parámetros constitucionales de motivación, es la nulidad de la misma.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 191-14-SEP-CC, señaló:

> En este sentido, por disposición constitucional, es imperante que todos los actos emitidos por parte de las autoridades públicas se encuentren debidamente motivados y que está motivación, no se limite a un ejercicio subsuntivo, sino por el contrario que se efectúe una justificación que de una razón argumentada de los motivos por los cuales la autoridad se decanta por una decisión determinada[1].

De tal forma, la motivación implica un derecho sustancial con el que cuenta toda persona, a efectos de conocer de forma razonada las motivaciones, criterios y razonamientos que le llevaron al operador de justicia a emitir una resolución que decide sobre sus derechos.

Con el objeto de establecer lineamientos mínimos que las decisiones judiciales deben contener para considerarse motivadas, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que una decisión, al menos, tiene que cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Así, en la sentencia N.º 167-14-SEP-CC determinó:

> Estos tres requisitos han sido desarrollados ampliamente por esta Corte en la jurisprudencia que ha dictado. Así, la razonabilidad implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la lógica exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la comprensibilidad establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general[2].

Previo a verificar si la sentencia dictada el 05 de febrero de 2013, por la Sala Temporal de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, cumple con los tres requisitos señalados, la Corte Constitucional estima fundamental referirse a la naturaleza y esencia del recurso de casación, a efectos de ubicar el ámbito de análisis frente al cual nos encontramos.

Así, el recurso de casación se constituye dentro del sistema de justicia nacional en un recurso extraordinario y excepcional, cuya procedencia se encuentra condicionada a los casos que la normativa jurídica determina. No obstante, su carácter extraordinario no se agota en las posibilidades de acceder a él, sino que además en el marco competencial que circunscribe el papel de los jueces de la Corte Nacional de Justicia en su conocimiento.

La Constitución de la República, en el artículo 184, determina como función de la Corte Nacional de Justicia el "Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley". En tal sentido, el conocimiento de este recurso restrictivamente recae en el máximo órgano de justicia ordinaria, el cual encuentra como su marco regulatorio a la Ley de Casación, las diferentes normas que regulan las materias y a la jurisprudencia.

En consecuencia, este marco ha sido coincidente al determinar que el recurso de casación, para que conserve su papel de extraordinario, debe someterse a los parámetros de la rigidez legal, esto es, observar lo dispuesto tanto en la Constitución como en las normas que lo regulan, a efectos de que no sea equiparado a una instancia adicional.

Es preciso señalar que en la fase de resolución del recurso de casación, le corresponde al órgano casacional analizar el recurso en función del contenido del escrito por medio del cual se lo formula en correlación con la sentencia contra la cual se recurre, a efectos de que el recurso cumpla su función de efectuar un análisis de legalidad de las decisiones judiciales, y no se extralimite del ámbito de análisis hacia otros que corresponden a otras instancias judiciales.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador precisó:

En este contexto, en la resolución del recurso de casación el universo de análisis se circunscribe a la decisión judicial contra la cual se lo propone, así como también lo dicho por las partes procesales en atención del principio dispositivo. Es decir, los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben efectuar una contrastación entre cada uno de los argumentos que sustentan el recurso con la sentencia a ser analizada, determinando si en efecto existió o no violación a la ley, ya sea por su falta de aplicación o inobservancia[3].

Bajo este contexto, conforme ha sido reiterado por esta Corte en la jurisprudencia que ha emitido, los jueces de la Corte Nacional de Justicia se encuentran impedidos de pronunciarse sobre el fondo de un asunto concreto, de valorar la prueba, o de entrar a valorar, calificar y juzgar los hechos que originaron un caso determinado, puesto que

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 191-14-SEP-CC, caso N.º 1353-13-EP.

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

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 164-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

aquello atentaría contra la independencia interna de los órganos de justicia[4]. En la sentencia N.º 001-13-SEP-CC la Corte precisó:

> 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 jueces y tribunales de garantías penales 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"[5].

Por tal virtud, para el análisis de la decisión judicial impugnada se considerará que la misma haya sido emitida en base a los lineamientos señalados en las líneas precedentes.

A efectos, de analizar el requisito de razonabilidad, la sentencia recurrida inicia por establecer la competencia de la Sala Especializada de Lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución de la República, artículos 157, 190 numeral 1, y 264 numeral 8 literal **c** del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículo 1 de la Ley de Casación, normas que guardan plena armonía con el recurso de casación.

En el considerando segundo, la Sala establece que: "En virtud del principio dispositivo contemplado en el Artículo 168, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, desarrollado en el Artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, son los recurrentes quienes fijan los límites del análisis y decisión del Tribunal de Casación". Argumento que guarda conformidad con lo dispuesto en la Constitución y jurisprudencia dictada por esta Corte.

En el considerando tercero, la Sala determina las normas en que se fundamenta el escrito de interposición del recurso. En el considerando cuarto, manifiesta que por principio de supremacía, reconocido en los artículos 424 y 425 de la Constitución, le corresponde en primer lugar analizar las impugnaciones de inconstitucionalidad inmersas en la alegación del recurrente que se encuentran en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, respecto de lo cual señala: "(…) opera, cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles. Sobre esta causal, pueden presentarse vicios de inconsistencia o incongruencia en el fallo mismo, cuando no hay armonía entre la parte considerativa y la resolutiva, debe entenderse que estos vicios emanan del simple análisis del fallo cuestionado".

Posterior a este argumento, la Sala cita los artículos 274, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil, que en lo principal se refieren al contenido de las sentencias. En el considerando quinto la Sala manifiesta:

> En caso de que el fallo de última instancia sea casado por haber incurrido en la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, la Corte Suprema lo anula y remite el proceso dentro del término que señala el artículo 16 ibídem al órgano judicial al cual tocaría conocerlo en caso de recusación de aquel que pronunció la sentencia casada a fin de que conozca la causa desde el punto en que se produjo la nulidad sustanciándolo con arreglo a derecho; **pero si el fallo de última instancia se halla incurso en las restantes causales de casación, el Tribunal de Casación que así lo declara momentáneamente asume el papel de Tribunal de instancia al tenor de lo que dispone el inciso primero de este mismo artículo** (…).

Es decir, a criterio de la Sala, en caso de considerar que proceden las causales en las cuales se sustentó el recurso de casación, le corresponde actuar como "juez de instancia". No obstante, es importante señalar que argumentos como el señalado deben ser abordados con mucha cautela, puesto que conforme ha sido reiterado por esta Corte, los jueces nacionales no deben convertirse en jueces de instancia, en tanto les está vedada la determinación de la verdad de los hechos de un proceso, puesto que esta es una atribución privativa de los órganos de instancia.

Además, es necesario señalar que el artículo 16 de la Ley de Casación en ninguna parte dispone que los jueces de la Corte Nacional se convertirán en jueces de instancia, ya que al contrario lo que dispone es que: "Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiera, y por los méritos de los hechos establecidos en la sentencia o auto", lo cual significa que si casa la sentencia, expedirá la que en su lugar corresponda en el sentido de que se pronunciará sobre la aplicación del enunciado normativo en relación con los méritos de los hechos de la sentencia, mas no significa que mediante este artículo se otorgue competencia a los jueces nacionales para actuar como jueces de instancia y por ende posibilitarles la facultad de valorar o apreciar la prueba.

En base a este argumento, a continuación la Sala cita el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, sin emitir ningún análisis al respecto, únicamente señalando que la Sala de Casación considera que el fallo impugnado adolece del vicio alegado por la parte recurrente, criterio que es abordado además con el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

Posterior a esto, la Sala transcribe el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución, resaltando que la falta de motivación incurre en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y llegando a la conclusión de que existe motivo para casar la sentencia. A partir de ello, la Sala señala: "en uso de la atribución que le confiere el artículo 16 de la Ley de Casación expide el fallo que corresponde", y entra en efecto a actuar como juez de instancia, reseñando los antecedentes del caso concreto, así como identificando los puntos en los cuales se trabo la litis, y entrando a

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 001-13-SEP-CC, 077-14-SEP-CC, 129-14-SEP-CC, 153-14-SEP-CC.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-13-SEP-CC, caso No. 1647-11-EP.

analizar, calificar y valorar las pruebas y hechos del caso concreto, puesto que luego de enumerar los recaudos procesales señala: "Ninguna de las excepciones alegadas por la parte demandada, han sido probadas en el trámite respectivo".

Esta Corte evidencia que la Sala Temporal Especializada de Lo Civil y Mercantil, en base a un criterio errado del artículo 16 de la Ley de Casación, emite argumentos y fundamentos que corresponden ser dictados por los jueces de instancia, mas no por el máximo órgano de justicia ordinaria, lo cual a todas luces desnaturaliza la esencia del recurso de casación, ya que sostener que al casar una sentencia corresponde al órgano casacional actuar como juez de instancia posibilitado a valorar la prueba, sería desbordar sus competencias constitucionales y legales, y convertir a la Corte Nacional de Justicia en una tercera instancia.

Por esta razón, se desprende que la sentencia contiene argumentos que lesionan principios constitucionales, como es el de independencia interna reconocida a los órganos de administración de justicia, de la misma forma que se lesiona el ordenamiento jurídico infraconstitucional, en tanto se contradice la esencia del recurso de casación. En consecuencia, la sentencia no cumple el requisito de razonabilidad.

Del análisis del requisito de lógica, se desprende que en el considerando tercero la Sala se refiere al recurso de casación interpuesto por el recurrente y manifiesta:

> El peticionario en el acápite II de su escrito de impugnación (fs. 107), dice: "NORMAS DE DERECHO INFRINGIDAS EN LA SENTENCIA Y DETERMINACIÓN DE LAS CAUSALES EN QUE SE FUNDA ESTE RECURSO. Mi representada MABE ECUADOR A.A., aduce que la sentencia recurrida, es susceptible de casación. 1.- En virtud de la causal quinta del Artículo 3 de la Ley de Casación, pues la sentencia recurrida, no está debidamente motivada. 2.- Además, en virtud de la causal cuarta del Artículo 3 de la Ley de Casación, pues en la sentencia recurrida, se decide sobre puntos que no han sido objeto del recurso. 3.- Así mismo, en virtud de la causal tercera del Artículo 3 de la Ley de Casación al existir falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba contenidos en los Artículos 15 y 140 del Código de Procedimiento Civil (…).

Ahora bien, en el cuarto considerando, la Sala manifiesta que en primer lugar le corresponde referirse al cargo emitido por la supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida, y vuelve a referirse a lo señalado por el recurrente en su recurso de casación. En el considerando quinto, la Sala determina que si en el análisis se determina que la sentencia se encuentra incursa en las causales de casación, el Tribunal de Casación "momentáneamente asume el papel de Tribunal de instancia", argumento que según lo señalado en el análisis del requisito que antecede genera que la sentencia se estructure a partir de este argumento errado.

Al respecto, la Sala cita doctrina respecto de la "casación civil", en la que se determina esta supuesta facultad de la Corte Nacional de Justicia de convertirse en tribunal de instancia. Posterior a esto, la Sala, citando el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, sin emitir ningún análisis concluye: "en base a esta norma esta Sala de Casación considera que el fallo de segunda instancia impugnado adolece del vicio alegado por el recurrente".

A continuación, la Sala señala: "Los juzgadores *ad quem* no aplican el inciso segundo del Artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, que obliga a expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas (…) es decir, se saca una conclusión general y categórica sin tomar en cuenta el texto de petición de demanda como apreciación diminuta de la prueba". En base a este argumento, la Sala señala que la sentencia, al carecer de la valoración de la prueba, incurre también en falta de motivación, lo cual genera a su criterio que se incumpla lo dispuesto en el artículo 276 segundo inciso del Código de Procedimiento Civil. Ahora bien, bajo el señalamiento de la transgresión al cargo de motivación, la Sala manifiesta que "debido a que existe motivo para casar la sentencia no examina las demás alegaciones".

Es decir, la Sala, al evidenciar la supuesta transgresión a uno de los cargos señalados en el recurso, decide no pronunciarse sobre los demás cargos, cuando era su obligación hacerlo en virtud del principio dispositivo, lo que no solo genera que la sentencia se torne incompleta, sino que además, se evidencia que la Sala a continuación establece un análisis que no corresponde, puesto que manifiesta: "en virtud de lo anteriormente mencionado, en uso de la atribución que le confiere el Artículo 16 de la Ley de Casación, expide el fallo que corresponde", entrando a arrogarse las funciones de juez de instancia, y efectuar valoración de las pruebas.

Así, la Sala señala: "De fojas 61 a 66 de primera instancia, comparece MABE DEL ECUADOR S.A., debidamente representada por su Director Ejecutivo Roberto José Jouvín (…)". La Sala continúa haciendo un recuento de los "hechos" que originaron el caso concreto, refiriéndose además a las excepciones presentadas en la contestación a la demanda, así como de la junta de conciliación, respecto de lo cual manifiesta: "En la diligencia de junta de conciliación llevada a efecto dentro del juicio, no se ha llegado a un acuerdo o arreglo alguno, por lo que una vez evacuadas las diligencias correspondientes a esta clase de procesos, la causa se encuentra en estado de resolver".

A partir de ello, la Sala hace nuevamente un recuento del proceso, y en el considerando 5.11 de la sentencia señala: "Corresponde al actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en el juicio y que ha negado el reo; el demandado no está obligado a producir pruebas, si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa (Artículo 113 Código de Procedimiento Civil), pero cada parte está obligada a probar los hechos que alega, excepto los que se presumen conforme a la Ley". Fundamento bajo el cual, la Sala enumera las constancias procesales, presentadas tanto por el demandante como por el demandado; así, señala:

> A fojas 87 de los autos, consta un escrito presentado por la parte demandada, con el mismo que reforma sus excepciones (…) En primera instancia, la parte actora solicita la exhibición

> de los documentos de soporte de la relación crediticia que ha mantenido la parte actora con la parte demandada (…) por su parte la parte demandada mediante escrito de prueba, solicitan: reproducir a su favor los fundamentos de su contestación a la demanda, así como sus excepciones (…) de fojas 106 a 323 de los autos consta la exhibición de documentación por parte de la actora, en cuya diligencia se posesiona una perito para el examen respectivo (…).

Estas constancias procesales son posteriormente valoradas por la Sala, la que manifiesta: "Ninguna de las excepciones alegadas por la parte demandada, han sido probadas en el trámite respectivo". Criterio que se constituye en ilógico, puesto que los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar y apreciar la prueba, en tanto el análisis que les compete efectuar se circunscribe a un estudio de legalidad de la sentencia recurrida, mas no a un análisis probatorio. Sin embargo, se evidencia que conforme los mismos jueces señalan en la presente sentencia, se convirtieron en "jueces de instancia", arrogándose funciones que ni constitucional ni legalmente ostentaban.

Bajo esta motivación, la Sala resuelve casar la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, y en su lugar aceptar la demanda ordinaria de pago de facturas, disponiendo el pago inmediato del valor al que asciende el valor de las facturas.

De lo expuesto se desprende que la sentencia inicia por efectuar un análisis del cargo de motivación en la sentencia, determinando bajo una escueta motivación que este es transgredido, y señalando que con dicha transgresión ya no es necesario el análisis de las demás causales en las cuales se fundamentó el recurso de casación, lo cual da lugar a que la sentencia se torne incompleta, puesto que era un deber de la Sala pronunciarse sobre todos los cargos alegados en el recurso de casación. Adicionalmente, se desprende que la Sala desborda sus competencias constitucionales y bajo una interpretación fuera de contexto del artículo 16 de la Ley de Casación, desconociendo lo dispuesto en la normativa vigente y la jurisprudencia, entra a convertirse en juez de instancia, apreciando las pruebas constantes en el caso concreto.

En tal sentido, no se evidencia que exista una relación pertinente y debida entre las premisas que conforman la decisión, ya que se emiten conclusiones falaces sobre la normativa, que dan lugar a una actuación inconstitucional de la Sala.

En virtud de lo manifestado, la Corte Constitucional concluye que la decisión analizada no cumple con el requisito de lógica.

En lo que respecta al requisito de comprensibilidad, la Corte observa que la sentencia recurrida se encuentra redactada en un lenguaje sencillo con palabras claras y legibles, que permiten su entendimiento; en tal virtud, se cumple este requisito.

Por las consideraciones expuestas, la sentencia, al incumplir los requisitos de razonabilidad y lógica, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación.

2. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El artículo 82 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la seguridad jurídica, determinando: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

De tal forma, la seguridad jurídica garantiza no solo la sujeción a un marco jurídico determinado, sino que principalmente resalta la supremacía constitucional de la cual se encuentra investida la Constitución de la República, en tanto asegura su respeto, lo cual se traduce además en el respeto a los derechos constitucionales en ella reconocidos.

Siendo así, el derecho constitucional a la seguridad jurídica viabiliza el goce de otros derechos constitucionales, de ahí su interrelación con estos, puesto que considerando el principio de interdependencia de los derechos, la vulneración a un derecho puede generar la vulneración sistemática de otros derechos. De lo señalado deriva su especial importancia en el modelo constitucional vigente.

Consecuentemente, este derecho a su vez se transforma en una obligación de los servidores públicos, a fin de que las personas tengan certeza de la solución que el ordenamiento vigente dará a un hecho determinado.

La Corte Constitucional del Ecuador, sobre este derecho, ha señalado que:

> En este sentido, este derecho se constituye en la garantía del respeto a la Constitución, como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento[6].

En esta misma línea, la Corte, en la sentencia N.º 044-14-SEP-CC, precisó:

> El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional[7].

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-14-SEP-CC, caso N.º 0941-13-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-14-SEP-CC, caso N.º 0592-11-EP.

En tal virtud, es fundamental para el análisis del caso concreto encasillarnos en el escenario frente al cual nos encontramos, esto es, frente a la resolución de un recurso de casación, dentro del que, como ya se señaló en el problema jurídico que antecede, el ámbito de análisis de la Corte Nacional de Justicia se encuentra limitado a lo dispuesto en la normativa jurídica.

En la sentencia recurrida, los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil analizaron uno de los cargos alegados en la presentación del recurso, este es la motivación, respecto del cual señalan: "Debido a que la motivación es un requisito Constitucional y legal de la sentencia, su falta incurre en la causal quinta del Artículo 3 de la Ley de Casación", no obstante, respecto de los demás argumentos vertidos en el recurso señalan que no es necesario pronunciarse.

Al respecto, esta Corte observa que los jueces, en la resolución del recurso de casación, deben dar una contestación fundamentada de cada uno de los argumentos propuestos por el recurrente, así como de lo señalado en la contestación al recurso de casación. En tal virtud, se desprende que los jueces, al omitir pronunciarse respecto de los demás cargos del recurso, no observaron un principio fundamental en la administración de justicia, como es el principio dispositivo.

Más adelante, la Sala señala que en virtud del primer inciso del artículo 16 de la Ley de Casación, le corresponde expedir el fallo que corresponde; en tal virtud, procede a hacer un recuento de los hechos del caso y de las pruebas presentadas durante el proceso, a partir de lo cual llega a la conclusión de que: "Ninguna de las excepciones alegadas por la parte demandada, han sido sic probadas en el trámite respectivo".

De lo cual se desprende, que la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil procede a valorar la prueba presentada en el proceso, lo cual por disposición de la Ley de Casación y conforme lo señalado en reiterada jurisprudencia, no está permitido, puesto que se desnaturaliza la esencia del recurso de casación, ya que transforma a la Sala casacional en una instancia adicional.

En tal sentido, esta Corte observa que en la sentencia recurrida no se observan ni se aplican normas previas, claras y públicas que regulan al recurso de casación como un recurso excepcional y formal, por lo que se colige la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

3. La sentencia dictada el 05 de febrero de 2013 por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la defensa?

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, manifiesta que se vulneraron sus derechos constitucionales, en tanto señala que no se le notificó con el auto de admisión del recurso de casación, pese a que mediante escrito presentado el 16 de octubre de 2009, ante el mismo tribunal *ad quem*, señaló la casilla judicial N.º 663 de la ciudad de Quito.

El artículo 75 de la Constitución de la República determina: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

Conforme se desprende de su texto, este derecho garantiza el acceso a la justicia por parte de todas las personas, así como también la sustanciación de un proceso justo dentro del cual se respeten por igual los derechos de las partes, en garantía de los principios de inmediación y celeridad, y tutelando el ejercicio del derecho a la defensa de las personas.

Por su parte, la defensa se constituye en una garantía del derecho constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 76 numeral 7, dentro de la cual, a su vez, se reconocen las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; d) Los procedimientos serán públicos; e) Nadie podrá ser interrogado, ni aun con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público; f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento; g) En procedimientos judiciales ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia; j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad; k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; y, m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

En tal virtud, estos dos derechos constitucionales garantizan de forma conjunta que las personas cuenten con garantías mínimas dentro de un proceso, a efectos de que puedan ejercer su derecho a la defensa en igualdad de condiciones.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 117-14-SEP-CC, determinó:

> Así, definidos ambos derechos, se puede advertir a simple vista su articulación e interdependencia. Si parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva implica la prohibición a los

> órganos jurisdiccionales de dejar en indefensión los derechos de los sujetos y por su parte, el derecho a la defensa provee de mecanismos concretos para lograr ese objetivo, es innegable su estrecha relación[8].

Del análisis del proceso constitucional se desprende que el 31 de julio del 2009, Roberto José Jouvín Arosemena, por los derechos que representa de Mabe Ecuador S. A., interpuso recurso de casación ante la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

En tal sentido, dicha judicatura, mediante auto del 23 de septiembre de 2009, resolvió elevar los autos a la Corte Nacional de Justicia, lo cual, conforme la razón sentada por la secretaria relatora de la Sala, fue notificado a las partes procesales, entre las cuales se encuentra el accionante, Andrés Orrantía Guzmán, siendo notificado al casillero judicial 4739 señalado mediante escrito constante a fs. 91.

Una vez recibido el proceso, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, el 12 de abril de 2010 dictó un auto en virtud del cual aceptó a trámite el recurso de casación interpuesto.

Conforme la razón sentada por el secretario relator de la Sala del 13 de abril de 2010, esta decisión no fue notificada al señor Andrés Orrantia Guzmán, por cuanto no señaló casillero judicial en la ciudad de Quito.

El 12 de julio de 2011, el accionante Andrés Orrantia, interpuso un escrito en el cual señaló la casilla judicial N.º 120 para notificaciones que le correspondan. En tal virtud, con fecha 05 de febrero de 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dictó la decisión impugnada a través de esta acción, la cual, conforme la razón sentada a fs. 17, fue notificada a Andrés Orrantia Guzmán.

Por las consideraciones expuestas, del análisis del proceso no se desprende la existencia del escrito que el accionante alega haber presentado el 16 de octubre del 2009, mediante el cual señalaba casilla judicial N.º 663 de la ciudad de Quito. Además, del análisis del proceso se evidencia que el accionante, previo a la emisión de la decisión judicial impugnada, compareció al proceso señalando un nuevo casillero judicial, y por tanto teniendo la oportunidad de formular los argumentos que hubiere creído necesarios.

Bajo esta consideración, no se evidencia que el accionante haya sido dejado en indefensión, ya que como se señaló, compareció dentro del recurso de casación y fue notificado con la decisión final del caso.

No obstante, es importante mencionar que el derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía de defensa no se agotan en la notificación de las decisiones judiciales, sino además en el resultado obtenido del acceso a la justicia, lo cual se materializa a través de decisiones debidamente motivadas, puesto que mediante el entendimiento pormenorizado de una decisión, las partes pueden conocer el camino seguido por la autoridad judicial para decidir un caso concreto.

En este sentido, en el presente caso, como ya fue señalado en el primer problema jurídico, la Sala de la Corte Nacional de Justicia emitió una decisión que desnaturalizó la esencia del recurso de casación, lo cual constituye la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y de la garantía de la defensa, en tanto las partes procesales no obtuvieron un resultado adecuado dentro del proceso judicial.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 05 de febrero de 2013 a las 09h12, por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario signado con el N.º 1027-2009.

   3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento previo a la emisión de la sentencia dictada el 05 de febrero de 2013 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario signado con el N.º 1027-2009.

   3.3. Disponer que previo sorteo, se conforme el Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que resuelva el recurso de casación planteado, en observancia a las garantías del debido proceso y lo señalado en esta sentencia.

4. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la conducta de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, debiendo informar al Pleno de la Corte sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-14-SEP-CC, caso N.º 1010-11-EP.

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, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0452-13-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 28 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 101-15-SEP-CC

CASO No. 1199-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Jenny de la Nube Vázquez Reyes, viuda de Ortiz, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 13 de junio de 2012, dictada por el juez tercero de trabajo del Guayas, dentro del juicio laboral N.° 0584-2011, mediante la cual se resolvió declarar sin lugar la demanda planteada.

El secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 13 de agosto de 2012 certificó que en referencia a la acción N.° **1199-12-EP**, 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 lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, el 27 de septiembre de 2012, a las 11h15, con voto de mayoría admitió a trámite la presente acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, como se desprende del memorando N.° 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional, doctor Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.° 1199-12-EP, mediante providencia emitida el 17 de abril de 2013, a las 10h00, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, notificándose con el contenido de la demanda y la providencia al juez tercero de trabajo del Guayas, a fin de que en el plazo de quince días presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda (foja 12 del expediente constitucional).

Sentencia que se impugna

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la dictada el 13 de junio de 2012, a las 14h40, por el juez tercero de trabajo del Guayas, dentro del juicio laboral N.° 0584-2011, que en lo principal resuelve:

> **JUZGADO TERCERO DE TRABAJO DE GUAYAS.** Guayaquil, miércoles 13 de junio de 2012, las 14h40. VISTOS:…TERCERO: La relación laboral no es materia de la controversia, ya que se encuentra acreditada con la documentación que ha sido agregada al proceso.- CUARTO.- En sus fundamentos de hecho, la accionante JENNY VASQUEZ REYES VDA. DE ORTIZ, quien comparece por sus propios derechos y por los que represento de sus hijos menores de edad, expone lo siguiente: ".. el de cujus CAMILO ERNESTO ORTIZ MOSQUERA, ingresó a prestar servicios personales, lícitos y remunerados para las compañías DISTRIBUIDORA "GEYOCA C.A.", GENERAL DE DISTRIBUCIONES GENDISCA C.A., (actualmente por fusión por absorción) DISTRIBUIDORA IMPORTADORA DIPOR S.A. DEL GRUPO ALARCON, desde el 23 de enero del 2008 en calidad de SUPERVISOR DE AREA DE VENTAS Y COBROS; .. meses antes del accidente de trabajo, el empleador ordenó que CAMILO ORTIZ MOSQUERA a través del Jefe del Departamento de Ventas de Guayaquil, en la primera semana de junio del 2010, se traslade en compañía de otro ejecutivo del empleador, al cantón y provincia de Santa Elena, para efectuar una AUDITORIA, a la oficina comercial de GENDISCA que funciona en dicho cantón; … a la segunda semana nuevamente recibió órdenes superiores para trasladarse, esta vez, solo, al cantón Santa Elena, en dicho lugar se reunió con la persona que hacía de jefe en la oficina de GENDISCA, regresó el mismo día a Guayaquil; a la

tercera semana, el 23 de junio del 2010, una vez más CAMILO ORTIZ MOSQUERA, recibe órdenes para viajar, lo hace solo, en el vehículo de su propiedad, llegó al cantón Santa Elena a las 16h00, realiza varias diligencias hasta el jueves 24 de junio del 2010, hasta que a las 24H00 se despide de su compañero, se dirige y dialoga con el guardia del hotel, no ingresa a la suite ni retirar sus pertenencias personales, el guardia ve que sale solo en su vehículo en dirección Santa Elena-Guayaquil, y antes de llegar a la entrada a la parroquia Atahualpa, siendo las 00H55 del 25 de unió, sufre un percance de tránsito, se incendia el vehículo y se carboniza el cuerpo del de cujus, lo que por sí solo y no se diga legalmente constituye un accidente de trabajo…" QUINTO.- La demandada compañía DISTRIBUIDORA IMPORTADORA DIPOR S.A. dedujo las siguientes excepciones: Falta de derecho de la actora. Ausencia de legítimo contradictor. Falta de derecho de la actora. Improcedencia de la demanda. Negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda. Por su parte, los codemandados CESAR GARCIA MORALES y JOSE ANTONIO LEON PLAZA se excepcionaron con la negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda; que la actora carece de derechos para incoar la acción, porque no han sido empleadores del señor CAMILO ORTIZ MOSQUERA, cónyuge de la actora; y, finalmente, plantearon la excepción de improcedencia de la demanda. SEXTO.- Concretamente, la parte accionante exige el pago de las indemnizaciones determinadas en los artículos 347, 348, 354, 359 No.1, 365, 368, 377, 383, 402 inciso 2, del Código del Trabajo. Las disposiciones legales enunciadas se refieren a los riegos del trabajo, se determinan éstos y las responsabilidades del empleador. En resumen, se establece que los riesgos del trabajo son las eventualidades dañosas a que está sujeto el trabajador, con ocasión o por consecuencia de su actividad, considerándose riesgos del trabajo las enfermedades profesionales y los accidentes; se precisa que "accidente de trabajo es todo suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador una lesión corporal o perturbación funcional, con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena". El art. 350 ibídem, establece que el derecho a la indemnización comprende a toda clase de trabajadores, salvo lo dispuesto en el art. 353 de este Código. Esta norma estipula que "El empleador está obligado a cubrir las indemnizaciones y prestaciones establecidas en este Título (De los riesgos del trabajo), EN TODO CASO DE ACCIDENTE O ENFERMEDAD PROFESIONAL, SIEMPRE QUE EL TRABAJADOR NO SE HALLARE COMPRENDIDO DENTRO DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL Y PROTEGIDOS POR ÉSTE, SALVO LOS CASOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO SIGUIENTE". Vale destacar lo preceptuado en el art. 368 del mismo código: "Para efectos de la percepción de las indemnizaciones por accidente de trabajo o muerte de un trabajador no afiliado al IESS, se considerará como ocurridos estos hechos en sus lugares de trabajo, desde el momento en que el trabajador sale de su domicilio con dirección a su lugar de trabajo y viceversa, esto último según su reglamentación. Se calcularán dichas indemnizaciones de la misma manera como si se tratare de un trabajador afiliado al IESS". SEPTIMO.- De la prueba instrumental que aparece de fojas 118 a fojas 159 del expediente, se acredita que el trabajador CAMILO ERNESTO ORTIZ MOSQUERA sí estuvo afiliado al Régimen de la Seguridad Social. Por consiguiente, a criterio del juzgador es innecesario analizar si la muerte del mismo se debió a un accidente de trabajo, en los términos del Art. 348 del Código de la materia, porque, aunque éste fuera el caso, nos encontraríamos con lo preceptuado en el antes referido artículo 353. Es decir, que habiendo estado el trabajador protegido por el IESS, la parte empleadora no está obligada a cubrir indemnizaciones por accidente del trabajo. En consecuencia, se acoge la excepción de improcedencia de la demanda.- Por las consideraciones que anteceden el suscrito Juez Temporal del Juzgado Tercero Laboral de Procedimiento Oral del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se declara sin lugar la demanda en todas sus partes. LEASE y NOTIFIQUESE.- (sic)

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección:

El señor Camilo Ernesto Ortiz Mosquera (fallecido) trabajó en las compañías Distribuidora GEYOCA C.A., General de Distribuciones GENDISCA C.A. (actualmente fusión por absorción) y Distribuidora Importadora DIPOR S.A. del Grupo Alarcón, desde el 23 de enero de 2008 hasta el 25 de junio de 2010, en calidad de supervisor del área de ventas y cobros de los artículos producidos por estas empresas.

El 23 de junio de 2010 el señor Camilo Ortiz, por órdenes de su empleador, en el vehículo de su propiedad realizó un viaje por motivos de trabajo al cantón y provincia Santa Elena.

El 25 de junio de 2010, mientras el señor Ortiz retornaba de su viaje de trabajo, en la vía Santa Elena – Guayaquil, a pocos metros de la entrada a la parroquia Atahualpa, sufrió un accidente de tránsito, en el que perdió la vida.

La señora Jenny de la Nube Vázquez por sus propios derechos y por los derechos que representa de sus hijos, el 16 de agosto de 2010, a las 17h25, presentó en la Inspectoría de Trabajo y Medición Laboral del Ministerio de Trabajo y Empleo de Guayaquil una denuncia por accidente de trabajo signada con el N.° 2369, en contra de las compañías Distribuidora GEYOCA C.A., General de Distribuciones GENDISCA C.A. (actualmente fusión por absorción) y Distribuidora Importadora DIPOR S.A.

Del expediente administrativo de denuncia por accidente de trabajo N.° 2369 se desprende: **i)** Cheque del Banco de Pichincha N.° 000221 de la compañía de seguros para personas EQUIVIDA, mediante el cual se canceló a la señora Jenny Vázquez, viuda de Ortiz, el seguro de vida del *de cujus* por el valor de $ 11.200,00 (fojas 468, 469, 471 del expediente de instancia); **ii)** Cheque del Banco del Pacífico N.° 0004125 de la compañía Distribuidora GEYOCA C.A por la suma de $ 6.705,00 a favor de Camposanto del Ecuador S.A., por concepto de servicios exequiales del señor Camilo Ortiz (fojas 494, 495 del expediente de instancia); **iii)** Cheque del Banco Internacional N.° 001660 de la Distribuidora GEYOCA C.A., con el que se pagó a la señora Jenny Vásquez el valor de $ 2.395,01, correspondiente a la liquidación de haberes del señor Ortiz –acta de finiquito. (fojas 77, 425,470 del expediente de instancia).

Mediante escrito de 11 de noviembre de 2010 la señora Daisy Cárdenas Guerrero, representante de la compañía Distribuidora GEYOCA C.A., presentó contestación a la denuncia por accidente de trabajo interpuesta por la señora Jenny Vázquez, viuda de Ortiz, y en lo principal señaló:

> …aun cuando el accidente en el que perdió la vida el señor Camilo Ortiz, provino de causa extraña al trabajo, la compañía colaboró en todo momento con los engorrosos trámites y gastos causados por las exequias del señor Camilo Ortiz,…los mismos que ascendieron a la suma de $ 6.705,00; así como, el pago de un seguro de vida que contrató y pagó mi regentada a favor de su ex colaborador,…valor que ha sido ya cobrado a satisfacción por la denunciante ($ 11.2000,00)… (foja 526 expediente de instancia)

El 15 de julio de 2011, a las 09h15, la señora Jenny Vázquez Reyes, viuda de Ortiz, presentó demanda laboral por supuesto pago de indemnización laboral por accidente de trabajo signada con el N.° 0584-2011 en contra de los representantes legales las compañías Distribuidora GEYOCA C.A., General de Distribuciones GENDISCA C.A. y Distribuidora Importadora DIPOR S.A. del Grupo Alarcón.

El juez tercero de trabajo de Guayaquil, en sentencia dictada el 13 de junio de 2012, a las 14h40, resolvió declarar sin lugar la demanda en todas sus partes y el fallo fue notificado a las partes procesales el 14 de junio de 2012.

La legitimada activa menciona que no le fue posible recurrir de la sentencia de instancia, en razón de que su abogado no se encontraba en la ciudad al momento en el que fue notificado el fallo porque tuvo que viajar por fuerza mayor a la ciudad de Orlando, Florida.

En este orden de ideas, la presente acción extraordinaria de protección deviene del juicio laboral N.° 0584-2011 propuesto por Jenny Vázquez Reyes, viuda de Ortiz, en contra de las compañías Distribuidora GEYOCA C.A., General de Distribuciones GENDISCA C.A. (actualmente fusión por absorción) y Distribuidora Importadora DIPOR S.A. del Grupo Alarcón, concretamente de la sentencia expedida el 13 de junio de 2012, a las 14h40, por el juez tercero de trabajo del Guayas.

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección.

La legitimada activa, por sus propios derechos y por los que representa, en lo principal manifiesta que presentó una demanda laboral signada con el N.° 584-2011 por accidente de trabajo en percance de tránsito, jornadas y descanso, en contra de las Compañías Distribuidora "GEYOCA C.A.", General de Distribuciones GENDISCA C.A (hoy por absorción) Distribuidora DIPOR S.A.

Señala que el juez de instancia, al declarar sin lugar la demanda en todas sus partes ha vulnerado sus derechos constitucionales, pues desde que precluyó la audiencia definitiva dentro del juicio oral hasta el 13 de junio de 2012, a las 14h40, fecha en la que se dictó la sentencia, habría pasado en demasía el tiempo que prescribe el artículo 581 del Código Orgánico del Trabajo, evidenciándose entonces que la vulneración procesal comienza desde el retardo del despacho.

Menciona que su abogado tuvo que viajar por emergencia a la ciudad de Orlando, Florida (evento de fuerza mayor) y cuando se notificó el fallo de instancia, se encontraba fuera del país. Por ello, en observancia al artículo 169 de la Constitución de la República, resulta admisible su justificación de no haber recurrido de la sentencia, pues su abogado conoció de la decisión el 29 de junio de 2012, fecha en la que retomó sus actividades jurídicas.

Manifiesta también que la sentencia del 13 de junio de 2012, emitida por el juez tercero de trabajo del Guayas, ha vulnerado el derecho a la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución, en armonía con el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil donde se obliga al juez a valorar las pruebas en su conjunto, es decir, a interpretarlas conforme se desarrollaron en el proceso, sin menoscabar algunas por inoficiosas que estas sean. Que el principio de subsunción, que debe tener en consideración el juez cuando elabora una sentencia, no es un principio descontinuado en el tiempo, sino relativizado con las distintas sentencias de la Corte Constitucional, que señala en múltiples fallos, la obligación de relacionar los antecedentes de hecho con la norma invocada, el no hacerlo acarrea una "**DESMOTIVACIÓN** de la sentencia, llegando a existir una **FALTA DE MOTIVACIÓN POR MOTIVO**" (foja 581 del expediente constitucional).

Así mismo expresa que desde la perspectiva constitucional, las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principio jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por simple observación se puede determinar del contenido de la "espuria sentencia" que no existe motivación alguna, que no se observa enunciación de normas ni principios jurídicos y menos aún fundamentos de hechos que le den valor jurídico e incluso moral.

Indica que existe una vulneración del artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución por la falta de consideración de elementos fuertes de convicción que no fueron considerados por el juzgador, como lo son: 1) La Oficina de Riesgos del Trabajo del IESS.- En ella advirtió y dio a conocer que el representante legal de GEYOCA C.A. no presentó en el IESS el aviso o denuncia determinados en los artículos 38 y 39 de la Resolución N.° 741 (reformada por la Resolución N.° 874) del Reglamento General del Seguro de Riesgos de Trabajo del IESS, por el accidente de trabajo en percance de tránsito de Camilo Ortiz, sino únicamente "aviso de salida" como "MUERTE DEL TRABAJADOR"; al no hacerlo, el empleador es sancionado según el artículo 57 norma tercera literal **d** de la resolución antes mencionada, y también por la Decisión N.° 584, capítulo I de las disposiciones generales, artículo 1 literales **b**, **n** y **g** del Seguro General de Riesgo del Trabajo del IESS.

Finalmente, expresa que el ejercicio del derecho a la defensa a determinar la operatividad de las demás garantías del debido proceso y los derechos del que se

defiende, cumple la función procesal regulada en todo procedimiento, pues tiene por objetivo procesal exigir al titular del órgano que sustancia el procedimiento a que cumpla su función o que ejerza sus atribuciones con estricta observancia de la Constitución y la ley, en razón a que el ejercicio de la autoridad no es de su libre arbitrio, sino que se encuentra sujeto al principio de legalidad, de tal forma que este solamente podrá realizar lo que la ley le faculta expresamente.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la sentencia impugnada

A criterio de la accionante, a través de la sentencia impugnada se han vulnerado los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 3, 61 numeral 1, 66 numeral 1375, 76 numerales 1,3,4 y 7 literal l, 11 numerales 3,4,7 y 8 incisos segundo y noveno, 424, 426 y 428 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos, la accionante solicita a la Corte Constitucional que en sentencia declare que se han vulnerado los derechos constitucionales señalados en el acápite anterior, que ordene la reparación integral, material e inmaterial del daño causado y que se deje sin efecto la sentencia recurrida.

Contestación a la demanda

Comparecencia de las partes

Abogado Francisco Reyes García, juez tercero de trabajo del Guayas

A fojas 22 y 23 del expediente constitucional consta el informe remitido por el juez tercero de trabajo del Guayas, y en lo principal expresa que fue posesionado como juez titular mediante nombramiento expedido por el Consejo de la Judicatura, después del concurso público de méritos e impugnación ciudadana, entrando en funciones el 30 de julio de 2012, por lo que la argumentación jurídica, motivación de la sentencia y la valoración de la prueba legalmente actuada dentro del proceso laboral oral, signado con el N.° 2011-584, la realizó el juez actuante a la fecha, abogado Javier Jacho Arequipa; que por lo expuesto y como juez titular, carece de los elementos de valoración jurídica que llevaron al juez de instancia a resolver negando las pretensiones de la parte accionante.

Manifiesta que de la revisión del sistema informático de la Función Judicial, se observa que la parte actora no recurrió oportunamente de la sentencia dictada, por lo que la misma se ejecutorió dentro de los términos de ley y así consta de la razón actuarial que obra en el proceso.

Así mismo, señala que la acción constitucional propuesta por la parte actora no se enmarca dentro del plazo establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; que la legitimada activa no agotó los recursos ordinarios horizontales de ampliación o aclaración, posteriormente el recurso vertical de apelación y el recurso de casación; que la justificación que ha dado el propio abogado accionante, doctor Jorge Vázquez Barrera, es que cuando estuvo de viaje en la ciudad de Orlando, Florida, le fue notificada la sentencia, argumento que no resiste el menor análisis jurídico.

Finalmente, menciona que adjunta el decreto mediante el cual el juez actuante a la fecha dispuso se siente razón de que la sentencia se encontraba ejecutoriada por el Ministerio de la Ley, por no haberse interpuesto recurso alguno.

Terceros interesados

Compañía Distribuidora GEYOCA C. A., General de Distribuciones GENDISCA C.A. (actualmente fusión por absorción) Distribuidora Importadora DIPOR S.A. del Grupo Alarcón

Pese haber sido legal y debidamente notificado, el representante legal de la compañía antes mencionada no ha comparecido ni ha señalado casilla constitucional dentro de la presente causa (foja 16 expediente constitucional).

Procurador general del Estado

De la razón sentada por la actuaria del despacho el 10 de septiembre de 2014, se colige que pese a que la Procuraduría General del Estado fue notificada con providencia en la casilla constitucional N.° 18, no ha comparecido en la presente acción (Foja 28 del expediente constitucional).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

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

Legitimación activa

La accionante señora Jenny de la Nube Vásquez Reyes, viuda de Ortiz, se encuentra legitimada para presentar esta acción extraordinaria de protección toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia, compareció en calidad de actora en el juicio laboral, en contra de los representantes legales de las compañías Distribuidora Geyoca C.A y Distribuidora Importadora Dipor S.A., ante el señor juez tercero del trabajo del Guayas, por tanto, cumple con los requerimientos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que estatuye: "Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Al haberse declarado sin lugar la demanda, y considerándose afectada con la decisión judicial expedida, la señora Jenny de la Nube Vásquez Reyes, viuda de Ortiz, interpuso la presente acción constitucional, constituyéndose ahora en legitimada activa, más aún cuando está facultada conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, que expresan que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente. En tal virtud, le asiste la legitimación activa en esta acción.

Análisis constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

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

No se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tampoco tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las disposiciones y principios constitucionales. De allí que, la Corte Constitucional ecuatoriana cuando conoce la garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, no hace las veces de un tribunal de alzada, por el contrario, interviene siempre que se verifiquen indicios de vulneraciones a los derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, esta Corte ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues, fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se hayan vulnerado las reglas del debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución, o tratados internacionales sobre derechos humanos y de la naturaleza[1], sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de esta acción se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de las personas.

Refiriéndose a la naturaleza de esta acción, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.° 125-14-SEP-CC, expedida el 14 de agosto de 2014, manifestó que:

> En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso, en tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.
>
> Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional", es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de esto, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada[2]. (sic)

Identificación de los problemas jurídicos

- La sentencia expedida el 13 de junio de 2012, a las 14h40, por el juez tercero de trabajo del Guayas, que declara sin lugar la demanda ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de derechos e intereses, consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República?

- La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

La sentencia expedida el 13 de junio de 2012, a las 14h40, por el juez tercero de trabajo del Guayas, que declara sin lugar la demanda ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de derechos e intereses, consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Aduce la legitimada activa que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, porque desde que se realizó la audiencia definitiva del juicio hasta que se dictó la sentencia, habría transcurrido en demasía el tiempo que señala el artículo 581 del Código de Trabajo.

En este contexto, corresponde a esta Corte Constitucional determinar en qué consiste el derecho constitucional *ut*

[1] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 1.- Objetivo y finalidad de la ley.- Esta ley tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional.

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 125-14-SEP-CC, caso N.° 1845-11-EP, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.° 346 del 02 de octubre de 2014, p. 120.

supra, y posteriormente, establecer si la sentencia emitida por el juez tercero de trabajo del Guayas, vulnera o no el precepto constitucional mencionado.

En efecto, el artículo 75 de la Constitución de la República, prescribe:

> 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 contenido de esta disposición constitucional se caracteriza por ser un concepto abierto, abstracto y general, pues abarca las garantías básicas que asisten a las partes en todas las instancias del procedimiento judicial, a fin de asegurar el pleno ejercicio de la jurisdicción y lograr una justicia imparcial y expedita en los derechos e intereses de los justiciables. No obstante, para tener una mejor visión y siguiendo los lineamientos expuestos por esta Corte en la sentencia N.° 224-14-SEP-CC, caso N.° 1836-12-EP, expedida el 10 de diciembre de 2014, se sintetiza en cuatro elementos que son: "a) El acceso a los órganos judiciales competentes e imparciales, b) La debida diligencia del juzgador en la sustanciación de la causa, c) El derecho a la defensa de las partes procesales y d) El rol del juez una vez dictada la sentencia para la ejecución de la misma"[3].

Desde esta perspectiva, esta Magistratura Constitucional realizará el examen de la sentencia cuestionada bajo los parámetros mencionados anteriormente:

El acceso a los órganos judiciales competentes e imparciales

Implica que el acceso a la administración de justicia debe estar libre de trabas u obstáculos en todas y cada una de las etapas procesales que prevé el ordenamiento procesal, es decir, que el ejercicio del derecho de petición o impugnación ante la jueza o juez sea expedito y logre una respuesta en estricto derecho y justicia.

El presente caso proviene de un juicio laboral, planteado por la ahora accionante en contra de los representantes legales de las compañías Distribuidora GEYOCA C.A y Distribuidora Importadora DIPOR S.A. (parte empleadora). El juez de la causa en su resolución ha declarado sin lugar la demanda, la misma que se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la ley.

Revisado el expediente se evidencia con claridad que la legitimada activa, previo a la acción judicial, compareció en sede administrativa, esto es, ante el inspector de trabajo del Guayas con su reclamo por el accidente de trabajo del *de cujus*, así como a la empresa privada de seguros para personas EQUIVIDA, institución que canceló $ 11.200 por concepto de fallecimiento del señor Camilo Ortiz Mosquera (foja 468, 469 y 471 del expediente). Asimismo, consta a foja 494 del proceso que la empresa Distribuidora GEYOCA C.A. emitió el cheque N.° 0004125 del Banco Pacífico, por el valor de $ 6.705, por concepto de servicios exequiales del causante. Finalmente, consta a fojas 425 y 470 un acta de finiquito que contiene la liquidación de haberes del fallecido Camilo Ortiz Mosquera por el valor de $ 2.395,01, la misma que fue cancelada por la empresa Distribuidora GEYOCA C.A., mediante cheque N.° 001661 del Banco Internacional a nombre de la señora Jenny de la Nube Vásquez Reyez, viuda de Ortiz, ante el inspector de trabajo del Guayas (foja 77 del expediente de instancia).

De igual manera, en uso de su derecho de accionar, el 15 de julio de 2011 compareció con su demanda laboral por supuesto pago de indemnizaciones laborales por accidente de trabajo ante el juez tercero de trabajo del Guayas (fojas 19 a 21 del expediente), órgano judicial que mediante auto de 30 de agosto de 2011, a las 15h45, la aceptó a trámite, ordenando las diligencias de citaciones a los representantes de las empresas demandadas mediante publicación por la prensa. Posteriormente, en auto expedido el 08 febrero de 2012, a las 13h31, y el 25 de febrero de 2012, a las 12h23, la judicatura convocó a las partes a la audiencia preliminar de conciliación, contestación y formulación de pruebas procesales para el 05 de marzo del mismo año, a las 09h00, diligencia que se realizó con la comparecencia de las partes procesales conforme se desprende del expediente a fojas 210 a 214. La judicatura recibió las respectivas solicitudes de prueba, etapa en la cual cada parte procesal insinuó los medios de pruebas documentales y las confesiones que consideró pertinentes (foja 216, 542). En auto de 18 de abril de 2012, a las 12h20, el juez convoca a las partes a la audiencia definitiva para el 27 de abril de 2012, a las 09h30, la que se desarrolló con la asistencia de las partes procesales conforme consta a fojas 562 a 567, quienes presentaron sus respectivos alegatos en derecho. Finalmente, el 13 de junio de 2012, a las 14h40, el juez tercero de trabajo del Guayas dictó su sentencia, declarando sin lugar la demanda en todas sus partes (fojas 569 a 570).

De esta manera, la Corte Constitucional deduce que el acceso al órgano judicial laboral competente se desarrolló libre de trabas u obstáculos en todas y cada una de las etapas del mismo, de conformidad con la legislación laboral vigente, es decir, el ejercicio del derecho de petición e impugnación ante el nombrado juez ha sido expedita e imparcial.

En estas circunstancias, este Organismo considera que existe una mera inconformidad de la legitimada activa, tanto más cuando expresamente solicita que la jurisdicción constitucional atienda las supuestas indemnizaciones previstas en el Código del Trabajo, pretensiones que no corresponden a la Corte Constitucional. En este punto cabe reiterar lo manifestado por este Organismo en la sentencia N.° 0188-12-SEP-CC, caso N.° 0089-11-EP, que dice:

> …las personas pueden ejercer su derecho fundamental de la tutela judicial, acudiendo a los órganos jurisdiccionales y a obtener una decisión fundada en derecho. Sin embargo, no significa que el derecho a la tutela judicial comporte una exclusiva exigencia a los jueces que deba atender las pretensiones procesales favorablemente, o que las leyes

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 224-14-SEP-CC, caso N.° 1836-12-EP, expedida el 10 de diciembre de 2014.

no puedan exigir requisitos razonables para el acceso a la jurisdicción o a los recursos, o que estos tengan que ser, en todos los casos, forzosamente admitidos. De allí que el mero hecho de acudir con su demanda ante el órgano jurisdiccional no garantiza que obtendrá un fallo favorable a sus pretensiones, pues este, bien puede ser adverso o desfavorable; obviamente, la decisión debe ser motivada en derecho[4].

La debida diligencia del juzgador en la sustanciación del juicio

En atención a este elemento integrante de la tutela judicial efectiva, ineludiblemente el juez debe observar y aplicar en la sustanciación los principios de inmediación, celeridad, simplificación, uniformidad, eficacia y economía procesal, garantizando que las partes sean asistidas por un abogado defensor particular o designado por el Estado.

Aduce la legitimada activa que existe un retardo en la administración de justicia porque considera que el juez dilató la sustanciación del juicio desde que se realizó la audiencia definitiva. En efecto, cabe mencionar que el juez tercero de trabajo del Guayas ha realizado la mentada audiencia el **27 de abril de 2012**, a las 09h30, y la sentencia se la expidió el **13 de junio de 2012**, a las 14h40, notificándola a las partes procesales el 14 de junio de 2012, es decir, transcurrieron 47 días. Al respecto, esta Corte determina que, en la sustanciación del juicio no existe negligencia imputable al legitimado pasivo, pues ha resuelto la causa dentro del plazo razonable, observándose los principios de celeridad y eficiencia por parte del juez. Por tanto, no existe retardo injustificado en la sustanciación de la causa que haya vulnerado el artículo 75 de la Constitución de la República el cual establece el principio de celeridad, tanto más cuando no existen pruebas o indicios de la accionante, en relación a que el operador de justicia haya actuado con manifiesto descuido. Expedir la sentencia luego de 47 días de haber realizado la audiencia definitiva no puede considerarse como que el juez no atendió con oportunidad o que actuó sin jurisdicción y competencia, ni especular en la vulneración de la tutela judicial efectiva o el derecho al debido proceso, esto es, el hacer efectivo el cumplimiento de las normas y el respeto de los derechos de las partes que intervienen en un proceso judicial (artículos 75 y 76 numeral **1**, ibídem). Por lo expuesto, se infiere entonces que la decisión judicial adoptada de ninguna manera transgrede algún precepto consagrado en la Constitución de la República ni los tratados y convenios internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 62 numerales 1 y 2, advierte que en la acción extraordinaria de protección exista un argumento claro sobre el derecho vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso, y que el recurrente justifique argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión. En el presente caso, la accionante no demuestra una adecuada argumentación del derecho vulnerado, ni justifica argumentadamente la relevancia del problema jurídico. No es suficiente enumerar una serie de preceptos constitucionales que, a decir de la demandante, han sido vulnerados, es menester fundamentar en qué momento o de qué forma el juzgador ha vulnerado sus derechos previstos en la Constitución, lo que no ocurre en el presente caso.

El derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones

A través de este componente se permite ofrecer y reproducir las pruebas pertinentes antes de dictar el fallo, así como que la decisión judicial sea fundada en mérito de las principales cuestiones planteadas.

Examinada la sentencia cuestionada, se desprende que la principal cuestión planteada ante el juez de trabajo son las indemnizaciones laborales por accidente de trabajo. Por tanto, las pruebas aportadas por las partes procesales se han dirigido a demostrar este punto controvertido, y en mérito al mismo, el citado juez argumentó lo siguiente:

> SEXTO.- Concretamente, la parte accionante exige el pago de las indemnizaciones determinadas en los artículos 347, 348, 354, 359.1, 365, 368, 377, 383, 402 inciso 2 del Código del Trabajo. Las disposiciones legales enunciadas se refieren a los riesgos del trabajo, se determinan éstos y las responsabilidades del empleador. En resumen, se establece que los riesgos del trabajo son las eventualidades dañosas a que está sujeto el trabajador, con ocasión o por consecuencia de su actividad, considerándose riesgos del trabajo las enfermedades profesionales y los accidentes; se precisa que "accidente de trabajo" es todo suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador una lesión corporal o perturbación funcional, con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena". El artículo 350 ibídem, establece que el derecho a la indemnización comprende a toda clase de trabajadores, salvo lo dispuesto en el artículo 353 de este Código. Esta norma estipula que "El empleador está obligado a cubrir las indemnizaciones y prestaciones establecidas en este Título (riesgos del trabajo), EN TODO CASO EL ACCIDENTE O ENFERMEDAD PROFESIONAL, SIEMPRE QUE EL TRABAJADOR NO SE HALLARE COMPRENDIDO DENTRO DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL Y PROTEGIDOS POR ESTE, SALVO LOS CASOS CONTEMPLADOS EN EL ARTICULO SIGUIENTE". Vale destacar lo preceptuado en el artículo 368 del mismo Código: "Para los efectos de la percepción de las indemnizaciones por accidente de trabajo o muerte de un trabajador no afiliado al IESS, se considerará como ocurridos estos hechos en sus lugares de trabajo, desde el momento en que el trabajador sale de su domicilio con dirección a su lugar de trabajo y viceversa, esto último según su reglamentación. Se calcularán dichas indemnizaciones de la misma manera como si se tratare de un trabajador afiliado al IESS". SEPTIMO.- De la prueba instrumental que aparece de fojas 118 a fojas 159 del expediente, se acredita que el trabajador Camilo Ernesto Ortiz Mosquera, sí estuvo afiliado al régimen de la Seguridad Social. Por consiguiente, a criterio del juzgador es innecesario analizar si la muerte del mismo se debió a un accidente de trabajo, en los términos del artículo 348 del Código de la materia, porque, aunque éste fuera el caso, nos encontraríamos con lo preceptuado en el

[4] Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.° 188-12-SEP-CC, caso N.° 0089-11-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 756 del 30 de julio de 2012, p. 237.

> antes referido artículo 353. Es decir, que habiendo estado el trabajador protegido por el IESS, la parte empleadora no está obligada a cubrir indemnizaciones por accidente de trabajo. En consecuencia, se acoge la excepción de improcedencia de la demandada. Por las consideraciones que anteceden el suscrito juez temporal del Juzgado Tercero Laboral de Procedimiento Oral del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se declara sin lugar la demanda en todas sus partes. LEASE y NOTIFIQUESE. (sic)

Como se puede observar, el juez ha decidido en mérito de las pruebas y el punto controvertido, otorgando a los justiciables todas las garantías procesales del acceso al órgano judicial laboral para la defensa de sus derechos e intereses, respetando todo el procedimiento estipulado para el conocimiento y resolución del juicio laboral, sin que existan indicios de impedimento durante la tramitación del juicio, pues no existe incompetencia del juez tercero de trabajo del Guayas, tampoco que haya vulnerado el trámite correspondiente. Así mismo, ha sido escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, presentando sus pruebas de descargo sobre presuntos derechos laborales. Finalmente, el referido juez expidió la sentencia declarando sin lugar la demanda propuesta en contra de los representantes legales de las empresas demandadas.

El rol del juez una vez dictada la sentencia, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos, implica no permitir que las partes queden en situaciones de desamparo judicial, que en la ejecución de la decisión no exista negligencia imputable al juez y que se resuelvan las diligencias, peticiones o recursos horizontales o verticales dentro del plazo razonable.

En el caso *sub judice*, al haberse rechazado la demanda laboral, no corresponde analizar este parámetro, toda vez que la sentencia no dispone alguna obligación de hacer o no hacer.

Por las consideraciones que anteceden, esta Corte concluye que la sentencia expedida el 13 de junio de 2012, a las 14h40, por el juez tercero de trabajo del Guayas, no ha vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República.

La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

La legitimada activa alega que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, porque considera que el juez tercero de trabajo del Guayas no resolvió los puntos controvertidos en la demanda incoada como: jornadas y descansos; las pruebas aportadas; el incumplimiento del empleador al no comunicar el fallecimiento del empleado en las oficinas de la Inspectoría del Trabajo del Guayas y Riesgos del Trabajo del IESS.

El derecho constitucional a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución, expresamente manifiesta:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> … 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
>
> … **l**) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

La mencionada normativa constitucional impone el deber de motivar por parte de los jueces, por tanto, un juez no puede decidir arbitrariamente; está obligado a razonar de manera explícita las decisiones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas y discutirlas con conocimiento de la causa, amparadas en las normas o principios jurídicos que justifique la adopción de la resolución, es decir, debe explicar la pertinencia de aplicación de las normas a los antecedentes de hecho; si se omite aquel deber constitucional, *ipso iure* carece de eficacia y será considerado nulo por mandato de la Constitución de la República.

Así, para que una sentencia se encuentre debidamente motivada deben concurrir los siguientes requisitos: **a)** Razonabilidad, **b**) Lógica y **c)** Comprensibilidad, conforme lo ha determinado la Corte Constitucional del Ecuador en múltiples resoluciones, entre ellas, la sentencia N.° 063-14-SEP-CC, caso N.° 522-12-EP, emitida el 09 de abril de 2014, de la siguiente forma:

> El requisito de razonabilidad implica que la decisión judicial se encuentre fundamentada en principios constitucionales, sin que de su contenido se desprenda la contradicción contra cualquier principio o valor constitucional…Por su parte, el requisito de lógica comprende la estructuración sistemática y ordenada de la decisión, en la cual las premisas sean establecidas en un orden lógico que permita al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con las premisas señaladas...En cuanto al requisito de comprensibilidad, este supone la emisión de una decisión clara y asequible a las partes procesales y a todo el auditorio social…

Bajo los criterios mencionados se verificará si la sentencia impugnada cumple o no los parámetros mencionados en la Constitución de la República y la jurisprudencia de esta Corte al momento de motivar la sentencia.

La **razonabilidad** se refiere al respeto, observancia y cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales pertinentes y aplicables al caso. Tanto el trámite adoptado como la resolución debe estar en armonía con los preceptos jurídicos previos, claros, públicos y aplicados por el operador de justicia. El juez no puede apartarse de la naturaleza y objetivos fijados por la normativa, ni proporcionar interpretaciones o razonamientos manipulados, o imponer determinadas ideologías y concepciones personales, ya que estas particularidades producen fallos arbitrarios, indebidamente justificados en Derecho. Su justificación debe dirigir u orientar la acción, el recurso o la cuestión planteada. En tal virtud, no puede imponer criterios erróneos o contrarios al ordenamiento jurídico. El objetivo de la razonabilidad como parámetro de análisis de la garantía de la motivación, es descubrir y/o descartar los argumentos que contengan elementos impertinentes que contraríen las disposiciones aplicables o la omisión de las mismas al caso concreto[5].

Para advertir si la mencionada sentencia está o no debidamente motivada, esta Corte procede a revelar cuáles fueron los sustentos constitucionales, legales o jurisprudenciales que se aplicaron para adoptar la decisión, los mismos que deben referirse o adecuarse a la materia o *thema decidendum*, en la especie, el pago de las indemnizaciones por accidente de trabajo.

En efecto, examinada la sentencia se observa que ella expone el siguiente razonamiento:

> SEXTO.- Concretamente, la parte accionante exige el pago de las indemnizaciones determinadas en los artículos 347, 348, 354, 359.1, 365, 368, 377, 383, 402 inciso 2 del Código del Trabajo. Las disposiciones legales enunciadas se refieren a los riesgos del trabajo, se determinan éstos y las responsabilidades del empleador. En resumen, se establece que los riesgos del trabajo son las eventualidades dañosas a que está sujeto el trabajador, con ocasión o por consecuencia de su actividad, considerándose riesgos del trabajo las enfermedades profesionales y los accidentes; se precisa que "accidente de trabajo" es todo suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador una lesión corporal o perturbación funcional, con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena". El artículo 350 ibídem, establece que el derecho a la indemnización comprende a toda clase de trabajadores, salvo lo dispuesto en el artículo 353 de este Código. Esta norma estipula que "El empleador está obligado a cubrir las indemnizaciones y prestaciones establecidas en este Título (riesgos del trabajo), EN TODO CASO EL ACCIDENTE O ENFERMEDAD PROFESIONAL, SIEMPRE QUE EL TRABAJADOR NO SE HALLARE COMPRENDIDO DENTRO DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL Y PROTEGIDOS POR ESTE, SALVO LOS CASOS CONTEMPLADOS EN EL ARTICULO SIGUIENTE". Vale destacar lo preceptuado en el artículo 368 del mismo Código: "Para los efectos de la percepción de las indemnizaciones por accidente de trabajo o muerte de un trabajador no afiliado al IESS, se considerará como ocurridos estos hechos en sus lugares de trabajo, desde el momento en que el trabajador sale de su domicilio con dirección a su lugar de trabajo y viceversa, esto último según su reglamentación. Se calcularán dichas indemnizaciones de la misma manera como si se tratare de un trabajador afiliado al IESS". SEPTIMO.- De la prueba instrumental que aparece de fojas 118 a fojas 159 del expediente, se acredita que el trabajador Camilo Ernesto Ortiz Mosquera, sí estuvo afiliado al régimen de la Seguridad Social. Por consiguiente, a criterio del juzgador es innecesario analizar si la muerte del mismo se debió a un accidente de trabajo, en los términos del artículo 348 del Código de la materia, porque, aunque éste fuera el caso, nos encontraríamos con lo preceptuado en el antes referido artículo 353. Es decir, que habiendo estado el trabajador protegido por el IESS, la parte empleadora no está obligada a cubrir indemnizaciones por accidente de trabajo. En consecuencia, se acoge la excepción de improcedencia de la demandada. Por las consideraciones que anteceden el suscrito juez temporal del Juzgado Tercero Laboral de Procedimiento Oral del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se declara sin lugar la demanda en todas sus partes. LEASE y NOTIFIQUESE. (Sic)

Como se puede observar, se registra el artículo 353 del Código del Trabajo como motivación para negar las pretensiones de la demanda laboral por supuesto pago de indemnizaciones por accidente de trabajo. En tal virtud, el razonamiento realizado por el juez tercero de trabajo del Guayas, cumple con el requisito de la razonabilidad por aplicar la disposición legal pertinente que regula lo concerniente a las indemnizaciones por accidente de trabajo.

La **lógica**, exige que el fallo sea coherente entre las premisas, las disposiciones aplicadas al caso concreto, y la conclusión. Supone también una exposición congruente de las razones que conducen al juez para establecer una valoración o concepción sobre el asunto que se debate, de modo que la finalización del juicio guarde armonía y lógica con los elementos que han sido presentados, evaluados, analizados y considerados durante el proceso, y al final, en su sentencia[6].

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.° 201-14-SEP-CC, caso No. 1350-12-EP, del 13 de noviembre de 2014, manifestó:

> Este elemento debe erigirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador de modo que mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga de aquel la promulgación de un criterio jurídico que integre aquellas fuentes con el producto de su conocimiento y experiencia[7].

En atención a las perspectivas mencionadas, corresponde verificar si la decisión judicial impugnada ha incorporado

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 231-14-SEP-CC, caso N.° 589-13-EP, expedida el 17 de diciembre del 2014.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 231-14-SEP-CC, caso N.° 589-13-EP, 17 de diciembre del 2014.

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 201-14-SEP-CC, caso N.°1350-12-EP, 13 de noviembre de 2014.

el elemento de la lógica en la motivación. Para analizar aquello, es necesario detallar de modo general el esquema argumentativo de la sentencia impugnada:

El **considerando primero** señala el trámite que se ha dado al juicio laboral, en base al artículo 575 del Código del Trabajo. En el **considerando segundo** se advierte que de conformidad con el artículo 114 del Código de Procedimiento Civil, cada parte está en la obligación de probar los hechos alegados. En el **considerando tercero** se determina la relación laboral existente entre la parte actora –*de cujus*– y los codemandados. En el **considerando cuarto** se detallan las circunstancias en que sucedió el accidente de trabajo. En el **considerando quinto** se puntualiza las excepciones propuestas por las compañías demandadas. En el **considerando sexto** se señalan las disposiciones legales (artículos 347, 348, 354, 359 numeral 1, 365, 368, 377, 383 y 402 inciso 2 del Código del Trabajo) que sirvieron de fundamento para que la actora, ahora legitimada activa, exija en su demanda el pago de las indemnizaciones por accidente de trabajo, desarrollando también el análisis del caso. En el **considerando séptimo** se continúa con el análisis del *thema decidendum*. En la **parte resolutiva** se concluye declarando sin lugar la demanda en todas sus partes.

Ahora bien, en los considerandos sexto y séptimo de la sentencia *ut supra*, el juez argumenta respecto a las normas legales que rigen para el caso del accidente de trabajo y en lo principal expone:

> El artículo 350 ibídem, establece que el derecho a la indemnización comprende a toda clase de trabajadores, salvo lo dispuesto en el artículo 353 de este Código. Esta norma estipula que "El empleador está obligado a cubrir las indemnizaciones y prestaciones establecidas en este Título (riesgos del trabajo), EN TODO CASO EL ACCIDENTE O ENFERMEDAD PROFESIONAL, SIEMPRE QUE EL TRABAJADOR NO SE HALLARE COMPRENDIDO DENTRO DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL Y PROTEGIDOS POR ESTE, SALVO LOS CASOS CONTEMPLADOS EN EL ARTICULO SIGUIENTE". Vale destacar lo preceptuado en el artículo 368 del mismo Código: "Para los efectos de la percepción de las indemnizaciones por accidente de trabajo o muerte de un trabajador no afiliado al IESS, se considerará como ocurridos estos hechos en sus lugares de trabajo, desde el momento en que el trabajador sale de su domicilio con dirección a su lugar de trabajo y viceversa, esto último según su reglamentación. Se calcularán dichas indemnizaciones de la misma manera como si se tratare de un trabajador afiliado al IESS". SEPTIMO.- De la prueba instrumental que aparece de fojas 118 a fojas 159 del expediente, se acredita que el trabajador Camilo Ernesto Ortiz Mosquera, sí estuvo afiliado al régimen de la Seguridad Social. Por consiguiente, a criterio del juzgador es innecesario analizar si la muerte del mismo se debió a un accidente de trabajo, en los términos del artículo 348 del Código de la materia, porque, aunque éste fuera el caso, nos encontraríamos con lo preceptuado en el antes referido artículo 353. Es decir, que habiendo estado el trabajador protegido por el IESS, la parte empleadora no está obligada a cubrir indemnizaciones por accidente de trabajo. En consecuencia, se acoge la excepción de improcedencia de la demandada...

Como se puede observar, el fallo *in examine* determina con precisión las premisas fácticas, así: las responsabilidades de los empleadores en los riesgos de trabajo; el derecho a la indemnización en estos casos; con excepción en los casos señalados en el artículo 353 del Código del Trabajo; y la afiliación al régimen de la Seguridad Social del trabajador Camilo Ernesto Ortiz Mosquera. De esta manera, al encontrarse el ex trabajador afiliado al IESS, el juez aplica el artículo el artículo 353 ibídem para concluir que, "la parte empleadora no está obligada a cubrir indemnizaciones por accidente de trabajo", precisamente porque se encuentra afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo tanto, resuelve negar la demanda en todas sus partes.

Por lo expuesto, esta Magistratura Constitucional constata que la sentencia impugnada mantiene una línea argumentativa coherente ya que el criterio expuesto se basa en las normas legales pertinentes, por lo que se encuentra debidamente motivada conforme exige el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Finalmente, la **comprensibilidad** exige que la sentencia sea redactada en un lenguaje pertinente, sencillo y claro, que no solo sea entendido por las partes procesales, sino por toda la ciudadanía, que a través de ella se adquieran conocimientos en derecho y que la misma goce de legitimidad, así lo exige el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando dice:

> Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

Entonces no se debe ignorar que la motivación va dirigida no solo a los interesados en el asunto resuelto, sino a las personas en general, quienes en definitiva son los que juzgan las actuaciones de los operadores de justicia, pues permite el control de la actividad jurisdiccional del Estado en todas las instancias, control que no solo es en sede constitucional, sino fundamentalmente, de la opinión pública.

Por lo expuesto, este Organismo encuentra que la sentencia materia de esta acción es comprensible, clara en cuanto a las ideas y propósitos de la misma, guiada por las premisas del caso, por lo tanto, la redacción es coherente, completa y pertinente, realizado en lenguaje sencillo y de fácil entendimiento para las personas en general.

Con estas consideraciones, se concluye que en la sentencia expedida el 13 de junio de 2012, a las 14h40, por el juez tercero de trabajo del Guayas, no vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Por otra parte, cabe señalar que revisado el expediente se colige que la sentencia impugnada no ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que prevé la legislación laboral, ni ha justificado que la falta de interposición de dicho

recurso no fuera atribuible a la negligencia de la legitimada activa, es decir, incumple el mandato constitucional previsto en el artículo 94 inciso segundo de la Constitución, que dice: "El recurso procederá cuando se haya agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado". Dicho sea de paso, esta observación se realiza en concordancia con lo manifestado en la sentencia N.° 127-14-SEP-CC, caso N.° 942-12-EP del 14 de agosto de 2014.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA:

1. Declarar que no existe vulneración de los derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Notifíquese, publíquese y devuélvase.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1199-12-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 102-15-SEP-CC

CASO N.° 1503-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Segundo Leonidas Quishpe Carrillo, por su propios derechos, y los señores Jaime Nebot Saadi y Miguel Antonio Hernández Terán, estos últimos en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 02 de julio de 2012, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N.° 507-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.° 1503-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 06 de noviembre de 2012 fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante providencia de 06 de mayo de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada.

Mediante providencia de 02 de septiembre de 2014, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, juez sustanciador de la causa en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 23 de mayo de 2013, avocó conocimiento de la causa N.° 1503-12-EP.

De la solicitud y sus argumentos

Segundo Leonidas Quishpe Carrillo

Manifiesta el legitimado activo que el Décimo Segundo Contrato Colectivo suscrito el 07 de octubre de 1991 entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil y el Comité Especial Único de sus trabajadores, en su cláusula décima sexta literal **d** reconoce el pago por concepto de bonificación complementaria a favor de los trabajadores, por lo que demandó ante las autoridades jurisdiccionales competentes el pago de la bonificación referida.

A su vez, señala que la Primera Sala de lo Laboral de la entonces Corte Superior de Justicia del Guayas revocó la sentencia dictada por el juzgado quinto del trabajo del Guayas y declaró con lugar la demanda interpuesta por considerar que "al ser los beneficios reclamados una prestación adicional y accesoria al derecho de jubilación patronal, no cabe la prescripción alegada, por el principio civil lógico y doctrinario de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal y que por lo tanto debe participar de su naturaleza jurídica".

Indica que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia, recurso que fue resuelto por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia de 02 de julio de 2012.

Expone que la contratación colectiva se encuentra debidamente garantizada por la Constitución de la República de conformidad con lo establecido en el artículo 326 numeral 13.

Así también, manifiesta que la Constitución de la República como norma suprema prevalece por sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, por lo que todos los actos del poder público deben guardar armonía con esta.

Considera el legitimado activo que la Sala de la Corte Nacional de Justicia inobservó en su sentencia lo previsto en el artículo 326 numerales 2 y 13 de la Constitución de la República, que se refieren a la contratación colectiva.

Abogado Jaime José Nebot Saadi y Miguel Antonio Hernández Terán, en las calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, respectivamente.

Consideran los legitimados activos que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su decisión, se limitó exclusivamente a enunciar criterios doctrinales y jurisprudenciales, así como también a explicar las circunstancias formales del recurso extraordinario de casación.

A su vez indican que la Sala de la Corte Nacional de Justicia no argumentó jurídicamente su conclusión respecto a que el rubro correspondiente a la bonificación complementaria, previsto en el "Décimo Segundo Contrato Colectivo" celebrado entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil y el Comité Especial Único de Trabajadores, es accesorio a la jubilación patronal y de naturaleza imprescriptible.

Manifiestan los accionantes que la bonificación complementaria no es accesoria a la jubilación patronal, por cuanto la cláusula décimo sexta del contrato colectivo referido lleva como título "DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO QUINTO SUELDOS, BONIFICACIÓN COMPLEMENTARIA, COMPENSACIÓN SALARIAL Y VACACIONES" por lo que indican que no se puede concluir que la bonificación complementaria sea un beneficio accesorio de la jubilación patronal.

Indican que la referida bonificación fue creada originalmente con la denominación de "remuneración complementaria" mediante decreto N.° 329 de 29 de abril de 1975, publicado en el Registro Oficial N.° 799 de 09 mayo de 1975. También indican que su objeto era mejorar la situación económica de la clase trabajadora y que, en tal virtud, la referida bonificación no pasa de ser un beneficio de naturaleza contractual, por lo que no es una obligación accesoria a la jubilación patronal.

Así, indican que la bonificación complementaria no constituye una obligación de "tracto sucesivo", como indebidamente sostiene la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia a fin de asimilarla a la pensión jubilar.

De igual manera, exponen los accionantes que en el párrafo tercero del capítulo XI del libro I del Código del Trabajo, que trata sobre la jubilación, no establece que la bonificación complementaria constituya una obligación accesoria a la jubilación patronal, por lo que la consideración realizada por la judicatura referida carece de sustento legal.

Consideran que en atención a lo establecido en el Contrato Colectivo, el tiempo por el cual se deberá cumplir con el pago de la bonificación complementaria es por el tiempo de vigencia del contrato colectivo, por lo que no puede considerarse a tal beneficio como imprescriptible.

De igual manera indican que la ex Corte Suprema de Justicia en fallos de triple reiteración manifestó con claridad que los únicos derechos imprescriptibles que tienen los trabajadores sujetos al Código del Trabajo son la jubilación y los fondos de reserva, por lo que señalan que el derecho para demandar cualquier otro beneficio adquirido contractualmente es prescriptible.

Manifiestan los legitimados que al no existir una debida motivación por parte de las autoridades jurisdiccionales de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se está inobservando también el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

El accionante, Segundo Leónidas Quishpe Carrillo, manifiesta que los derechos constitucionales vulnerados mediante la expedición de la sentencia impugnada son los establecidos en los artículos 76 y 326 numeral 13 de la Constitución de la República.

Manifiestan los legitimados activos, Jaime Nebot Saadi y Miguel Antonio Hernández Terán, que los derechos constitucionales vulnerados son los establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal **l** y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado, el accionante Segundo Leónidas Quishpe Carrillo solicita que este Organismo "al dictar sentencia aplique la Ley al caso concreto; apliquen el Art. 326 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador; y Cláusula Décima Sexta Literal D. Décimo Segundo Contrato Colectivo de Trabajo; que es la Ley para las partes" (sic).

Los accionantes, Jaime Nebot Saadi y Miguel Antonio Hernández Terán, en las calidades antes referidas, en virtud de lo manifestado solicitan:

> Declarar con lugar la presente acción y, por ende: a) que se declare la vulneración de los derechos contenidos en la letra l), numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República, como también del derecho a la seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Ley Suprema; b) se deje sin efecto lo resuelto por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en la sentencia que dictó con fecha 02 de julio del 2012, las 12h05 en el juicio No. 507-2009; y c) Se disponga que se vuelva a juzgar la causa en casación considerando que la bonificación complementaria establecida en la contratación colectiva, es imprescriptible.

Decisión judicial impugnada

Sentencia emitida el 02 de julio de 2012 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.° 507-2009.

> … En la especie si bien la relación laboral entre las partes ha concluido el 6 de enero de 1992, el derecho del trabajador a percibir los rubros que la Sala de instancia reconoce en el fallo impugnado, al tratarse de beneficios accesorios a la jubilación patronal, no prescriben; pues según el Art. 416 del Código Civil, las acciones que proceden de una obligación accesoria, prescriben junto con la obligación a que acceden. Conforme a la Resolución de la Corte Suprema de Justicia de 5 de julio de 1989 publicada en el R.O. No. 233 – 14 julio – 89 el derecho del trabajador que hubiere prestado sus servicios por veinticinco años o más, es imprescriptible, consecuentemente siendo la bonificación complementaria pactada en el literal d) de la Cláusula Décimo Sexta del Décimo Segundo Contrato Colectivo celebrado entre la Municipalidad de Guayaquil y el Comité único de sus Trabajadores una obligación accesoria, es imprescriptible; por lo tanto la Sala de alzada no incurre en falta de aplicación de los Arts. 635 y 637 del Código del Trabajo, como alega el casacionista.- Rubro que cuantificado hasta su vigencia 13-III-00.- RO No 34, equivale a S/ 26´157.910 o su equivalente en dólares USD 1, 046,31.- 1.3 En cuanto al bono por jubilación, reclamado en el literal b) de la demanda; pactado en la Cláusula Quinta literal d) del Contrato Colectivo, no constituye un beneficio accesorio a la jubilación patronal; sino un beneficio reconocido al momento de terminar la relación laboral, por "RETIRO VOLUNTARIO JUBILACIÓN O FALLECIMIENTO", por única vez, por lo que este derecho prescribe al tenor de la disposición del Art. 632 del Código del Trabajo, actual Art. 635 ibidem. En la especie la relación laboral entre las partes termina el 6 de enero de 1992 y la citación a los demandados se perfecciona el 11 de octubre de 2002; por lo que ha operado la prescripción; de modo que el Tribunal AD quem incurre en falta de aplicación del Art. 635 del Código del Trabajo, respecto a este beneficio. En cuanto a la falta de aplicación de los Art. 35 numeral 4 y 272 de la Constitución Política; Art. 2414 de la Codificación del Código Civil y 19 de la Ley de Casación, el recurrente se limita a señalar las mencionadas normas y no precisa, como se violentaron las mismas. En virtud de lo expuesto, este Tribunal, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, casa parcialmente la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, hoy Corte Provincial el 29 de mayo de 2008; y ordena que la entidad demandada pague al trabajador accionante la cantidad de UN MIL CUARENTA Y SEIS DOLARES CON TREINTA Y UN CENTAVOS (USD 1,0436, 31), valor al que asciende la bonificación complementaria cuantificada en el numeral 1.2 del Considerando Cuarto de la sentencia.- En la etapa de ejecución del Juez de origen deberá aplicar los intereses a los que se refiere el Art. 614 del Código del Trabajo.- Se recuerda al Tribunal Ad quem, que es su obligación cuantificar los rubros que se ordena para en sentencia, en aplicación de la Resolución del Pleno de la Ex Corte Suprema de Justicia, publicada en el R.O No. 138 de 1 de marzo de 1999. Notifíquese y devuélvase.

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador

Comparecen mediante escrito constante a fojas 18 y 19 del expediente constitucional, la doctora Paulina Aguirre Suárez y el doctor Wilson Merino manifestando lo siguiente:

Que conforme lo establecido en la resolución de la Corte Suprema de Justicia de 05 de julio de 1989, publicada en el Registro Oficial N.º 233 de 14 julio de 1989, el derecho del trabajador que hubiere prestado sus servicios por veinticinco años o más es imprescriptible, razón por la cual al considerarse a la bonificación complementaria y el beneficio de comisariato pactados en las cláusulas décimo sexta y trigésima cuarta del Décimo Segundo Contrato Colectivo celebrado entre la Municipalidad de Guayaquil y el Comité Especial Único de sus Trabajadores una obligación accesoria, es imprescriptible

Así, indican que la bonificación complementaria y el beneficio de comisariato pactados en las cláusulas décimo sexta y trigésima cuarta del "Décimo Segundo Contrato Colectivo", celebrado entre la Municipalidad de Guayaquil y el Comité Especial Único de sus trabajadores, no existirían si un ex trabajador no tiene la calidad de jubilado, por lo que sus beneficios y derechos de conformidad con la resolución antes mentada no prescriben.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio delegado del Procurador General del Estado, conforme consta a foja 21 del expediente constitucional, señalando casilla constitucional para los fines pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador así como en la jurisprudencia de este Organismo, propende a que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos y resoluciones, firmes y ejecutoriadas, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

Así, esta Corte en la sentencia N.° 022-14-SEP-CC, dictada en el caso N.° 1699-11-EP, señaló que a partir de la acción extraordinaria de protección "no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes a la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales".

Finalmente, el objeto de análisis de la garantía en cuestión debe estar circunscrito directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación del problema jurídico

En virtud de lo señalado y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, luego del estudio de los autos, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia de 02 de julio de 2012, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

La sentencia de 02 de julio de 2012, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República se refiere a la garantía en cuestión, en los siguientes términos:

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

En este sentido, el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.° 017-14-SEP-CC dictada dentro de la causa N.° 0401-13-SEP-CC, señaló que la garantía de motivación tiene determinadas condiciones mínimas que deben ser observadas por las autoridades jurisdiccionales, en virtud de lo cual, las decisiones deben ser razonables, lógicas y comprensibles, y complementariamente señaló que,

> …una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, 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.

Continuando con el análisis, esta Corte procederá a la luz del contenido de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección y en atención a los parámetros antes descritos, para resolver el problema jurídico planteado.

Razonabilidad

En armonía con lo manifestado, esta Corte precisa que las autoridades jurisdiccionales se encuentran en la obligación constitucional de identificar de manera clara y precisa las fuentes de derecho en que soportan su razonamiento, afirmación y resolución final, esto es las disposiciones normativas constitucionales, legales y las constantes en los precedentes jurisprudenciales obligatorios dictados por las altas cortes.

Al respecto, se observa que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia identificó de manera clara y precisa las disposiciones normativas en las que radicó su competencia para el conocimiento y resolución del recurso extraordinario de casación interpuesto por el abogado Jaime Nebot Saadi, en calidad de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, y por Miguel Antonio Hernández Terán, en calidad de procurador síndico municipal, en contra de la sentencia de 29 de mayo de 2008, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la entonces Corte Superior de Justicia de Guayaquil, según lo establecido en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, los artículos 184 y 191 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como también en lo prescrito en los artículos 1 de la Ley de Casación y 613 del Código de Trabajo.

Continuando con el análisis de la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional, esta Corte observa que conforme se desprende del contenido de los numerales 1.1 a 1.3, la Sala de la Corte Nacional de Justicia procedió a realizar su análisis en el marco de las prescripciones normativas contenidas en los artículos 635 y 637 del Código del Trabajo. También constata que la Sala no procedió a

pronunciarse sobre la falta de aplicación de los artículos 35 numeral 4 y 272 de la Constitución de la República, el artículo 2414 de la Codificación del Código Civil y el artículo 19 de la Ley de Casación por cuanto "el recurrente se limita a señalar las mencionadas normas y no precisa, como se violentaron las mismas".

En este orden de ideas, resalta del contenido del numeral 1.2 la siguiente conclusión realizada por la mencionada judicatura:

> 1.2. En la especie si bien la relación laboral entre las partes ha concluido el 6 de enero de 1992, el derecho del trabajador a percibir los rubros que la Sala de instancia reconoce en la sentencia impugnado, al tratarse de beneficios accesorios a la jubilación patronal, no prescriben…Conforme a la Resolución de la Corte Suprema de Justicia de 5 de julio de 1989 publicada en el R.O. No. 233-14 julio -89 el derecho del trabajador que hubiere prestado sus servicios por veinticinco años o más, es imprescriptible, consecuentemente siendo la bonificación complementaria pactada en el literal d) de la Cláusula Décimo Sexta del Décimo Segundo Contrato Colectivo celebrado entre la Municipalidad de Guayaquil y el Comité Especial Único de Trabajadores una obligación accesoria, es imprescriptible; por tanto la Sala de alzada no incurre en falta de aplicación de los Arts. 635 y 637 del Código del Trabajo, como alega el casacionista.

Del contenido de la transcripción realizada, este Organismo constata lo siguiente, sin que dicho particular implique un pronunciamiento respecto a la debida o indebida aplicación o interpretación de disposiciones normativas legales en tanto no es competencia de la justicia constitucional el realizar un pronunciamiento al respecto, toda vez que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de los intérpretes normativos correspondientes.

Respecto a la afirmación realizada por la Sala de la Corte Nacional de Justicia referente a que "el derecho del trabajador que hubiere prestado sus servicios por veinticinco años o más es imprescriptible", este Organismo observa que la Sala basó su afirmación en la resolución de 05 de julio de 1989, dictada por la entonces Corte Suprema de Justicia, sin embargo la mentada resolución aborda la temática de la jubilación patronal, mas no menciona nada respecto a la bonificación complementaria como "obligación accesoria"[1].

Continuando con el análisis del contenido de la transcripción realizada, esta Corte no observa la identificación clara y precisa de la fuente normativa que sirvió para que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia afirme que la bonificación complementaria prevista en el Décimo Segundo Contrato Colectivo referido es una "obligación accesoria" a la jubilación patronal y que por tal razones "imprescriptible".

[1] La mentada resolución del Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia manifiesta: " RESUELVE: Que es imprescriptible el derecho del trabajador, que hubiere prestado sus servicios por 25 años o más, en forma continuada o ininterrumpidamente, para que se beneficie con la jubilación patronal, a que se refiere el Art. 221 del Código del Trabajo". Registro Oficial Suplemento Nº 233 de 14 de julio de 1989.

En tal virtud, la referida falta de identificación de la disposición normativa por parte de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia pone en duda la pertinencia de la decisión adoptada, pues no permite establecer el fundamento jurídico de su conclusión, por lo que esta Corte determina que la judicatura en cuestión inobservó el requisito de la motivación sujeto a análisis, es decir la razonabilidad, por cuanto el mismo encuentra como su elemento esencial la precisión de las fuentes de derecho en que la autoridad funda sus razonamientos y decisiones.

Lógica

Al respecto, previo a continuar con el análisis correspondiente, esta Corte advierte que el parámetro de lógica encuentra entre sus elementos esenciales a la coherencia que debe existir entre las premisas, esto es, las afirmaciones realizadas por el juez con la decisión final, el cual también se vincula con la carga argumentativa que debe contarse en los razonamientos realizados por la autoridad jurisdiccional.

En esta línea de análisis, esta Corte considera oportuno referirse nuevamente a la conclusión realizada por la Sala de la Corte Nacional de Justicia respecto a que la bonificación complementaria constituye un beneficio accesorio a la jubilación patronal, toda vez que la misma derivó en que la sentencia, en su parte resolutiva, dispuso al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal pagar "al trabajador accionante la cantidad de UN MIL CUARENTA Y SEIS DÓLARES CON TREINTA Y UN CENTAVOS (USD 1,046,31), valor al que asciende la bonificación complementaria".

De lo transcrito y en armonía con lo manifestado en líneas anteriores, en la presente sentencia, al analizar el requisito de razonabilidad, este Organismo observa la existencia de un vacío jurídico en la resolución impugnada que impide crear un nexo causal lógico entre una premisa contentiva de la fuente del derecho (inexistente en este caso) con una segunda premisa contentiva de la circunstancia fáctica siendo esta, en el presente caso, la determinación realizada por parte de la Sala de la Corte Nacional de Justicia en el sentido de que la bonificación complementaria constituye un beneficio accesorio a la jubilación patronal, lo cual no consta expresamente en la resolución de 05 de julio de 1989, dictada por la entonces Corte Suprema de Justicia e invocada por parte ante la Sala de casación.

En este orden de ideas, la ausencia del nexo causal lógico referido en el párrafo precedente se traduce en una falta de coherencia entre la premisa mencionada con la orden de pago por concepto de bonificación complementaria en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, contenida en la parte dispositiva de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, en tanto dicha orden es consecuencia de la existencia de un silogismo incompleto debido a la falta de determinación de la fuente de derecho pertinente.

En tal virtud, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia llegó a una conclusión que no guarda la debida lógica al ser construida, pues, como se

demuestra, partió de una premisa –imprescriptibilidad de la bonificación complementaria por ser un elemento accesorio a la jubilación patronal– que, conforme lo manifestado en el requisito de razonabilidad, no cuenta con la identificación clara y precisa de las fuentes de derecho de soporte para luego disponer el pago referido en el párrafo precedente.

Finalmente y conforme lo manifestado, esta Corte ha evidenciado la ausencia de una debida coherencia entre las premisas y la conclusión final en la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional, y por tal, la ausencia de una debida carga argumentativa, por lo que concluye que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inobservó el requisito de la lógica.

Comprensibilidad

En lo que respecta al requisito de comprensibilidad, relacionado con la claridad del lenguaje empleado por la autoridad jurisdiccional en su decisión, así como también vinculado con la manera en la que realiza la exposición de sus ideas, esta Corte considera que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no expuso con claridad qué derecho es imprescriptible por la prestación de servicios del trabajador por 25 o más años.

Así, tampoco identificó con claridad qué rubros fueron reconocidos al ciudadano Segundo Quishpe Carrillo por parte de la Sala de la entonces Corte Superior de Justicia de Guayaquil en la decisión adoptada el 29 de mayo de 2008, en tanto señaló "el derecho del trabajador a percibir los rubros que la Sala de instancia reconoce en el fallo impugnado".

En tal virtud y en atención a lo manifestado respecto a la falta de claridad en la exposición de los razonamientos realizados por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte concluye que la judicatura referida incumplió el requisito de comprensibilidad.

Por ello, en virtud de lo expuesto en párrafos precedentes y toda vez que se ha determinado la inobservancia de los requisitos previstos para la existencia de una debida motivación, este Organismo concluye que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Adicional a lo manifestado y en lo concerniente a la supuesta inobservancia de la disposición normativa contenida en el artículo 326 numeral 13 de la Constitución de la República por parte del ciudadano Segundo Leónidas Quishpe Carrillo, no obstante que el universo de análisis de la presente garantía jurisdiccional lo constituye la sentencia de 02 de julio de 2012, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, este Organismo considera que a fin de contar con mayores elementos de juicio es pertinente referirse al contenido de la acción extraordinaria de protección presentada por el ciudadano antes referido.

El referido legitimado activo en su argumentación no determina de qué forma se configuró la omisión de la prescripción normativa contenida en el artículo 326 numeral 13 de la Constitución de la República, sino se limita a decir que la misma tuvo lugar en el "trámite del Recurso de Casación; específicamente al dictar la sentencia el 23 de julio del 2012" (sic).

De este modo, adicionalmente constata que el accionante procedió a realizar transcripciones de disposiciones normativas constitucionales y a exponer sus consideraciones respecto del alcance de las cláusulas contractuales constantes en el "Décimo Segundo Contrato Colectivo", celebrado entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil y el Comité Especial Único de Trabajadores, sin mayor argumentación para sustentar su alegación.

Continuando con el análisis, esta Corte del contenido de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, observa que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia procedió a pronunciarse respecto del recurso extraordinario de casación interpuesto por el abogado Jaime Nebot Saadi y el doctor Miguel Antonio Hernández Terán, en calidad de alcalde y procurador síndico municipal, respectivamente, en contra de la sentencia de 29 de mayo de 2008 dictado por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la entonces Corte Superior de Justicia de Guayaquil.

También se evidencia que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia procedió, en el marco de sus competencias como intérprete normativo, a pronunciarse sobre el alcance de las cláusulas constantes en el contrato colectivo referido anteriormente, de manera particular en lo correspondiente a la bonificación complementaria y al bono por jubilación.

En este marco de análisis, este Organismo no constata pronunciamiento alguno por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia referente a la inobservancia de la garantía de contratación colectiva prevista en el artículo 326 numeral 13 de la Constitución de la República. Así también, esta Corte precisa que la inconformidad respecto a la decisión adoptada, en lo que respecta a determinada interpretación normativa, no constituye fundamento suficiente para la procedencia de una acción extraordinaria de protección.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1.- Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2.- Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por el abogado Jaime Nebot Saadi y Miguel

Antonio Hernández Terán, en sus calidades de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil y de procurador síndico municipal, respectivamente. Negar la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Segundo Leonidas Quishpe Carrillo.

3.- Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 02 de julio de 2012, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

3.2. Disponer que otros jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia conozcan y resuelvan, en los términos de esta decisión, el recurso extraordinario de casación interpuesto por Jaime José Nebot Saadi y Miguel Antonio Hernández Terán, en su calidad de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil y procurador síndico municipal, respectivamente, en contra de la sentencia de 29 de mayo de 2008 dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la entonces Corte Superior de Justicia de Guayaquil.

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 cinco votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1503-12-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 103-15-SEP-CC

CASO N.° 0695-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta el 05 de septiembre de 2012 por Mauricio Jorge Freire Morán en calidad de procurador judicial de la abogada Suad Manssur Villagrán, superintendenta de compañías, en contra del auto dictado el 26 de julio de 2011 por parte de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que resolvió confirmar en todas sus partes el auto del 21 de abril de 2011 expedido por el juez sexto de tránsito del Guayas, el cual a su vez declaró improcedente la revocatoria de las medidas cautelares dictadas por la misma judicatura el día 20 de marzo de 2011, dentro del proceso de medidas cautelares autónomas N.° 001-2011.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 03 de mayo de 2012 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Hernando Morales Vinueza, Édgar Zárate Zárate y Ruth Seni Pinoargote, el 30 de mayo de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0695-12-EP.

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

Mediante el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante providencia emitida el 15 de diciembre de 2014, a las 12:00, avocó conocimiento del mismo.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la resolución con fuerza de sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas el 26 de julio de 2011, a las 16:35, dentro de la apelación de la negativa del pedido de revocatoria de medidas cautelares N.° 269-2011, que en su parte resolutiva dispuso:

> … CUARTO.- De la revisión de todo lo que se ha actuado en el proceso se establece que en esta acción los accionados no han probado por ningún medio las alegaciones expuestas en la audiencia oral pública,…además consta en el cuaderno procesal de primer nivel el auto de fecha 20 de marzo del 2011 a las 17:10, en el que el juez de primera instancia, manifiesta que la accionada no dio cumplimiento, a lo dispuesto por su autoridad. En tal virtud los suscritos jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, RESUELVEN confirmar en todas sus partes el auto recurrido.- Publíquese y Notifíquese.- (sic)

Por otro lado, la decisión judicial que fue confirmada por la resolución previamente citada es la emitida por el juez temporal sexto de tránsito del Guayas el 21 de abril de 2011, a las 16:45, la cual, dentro de su parte pertinente, expresa:

> ... no se ha demostrado la falta de fundamentos fácticos o jurídicos para la decisión de dictar las Medidas Cautelares, hechos que constituyen presupuestos mínimos para la petición y sustento de la revocatoria de Medidas Cautelares conforme a lo prescrito en el Art. 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En consecuencia el suscrito Juez Temporal encargado legalmente del Juzgado sexto de Tránsito del Guayas en Guayaquil RESUELVE: Declarar la improcedencia de la revocatoria peticionada y ratifica las medidas cautelares dictadas… (sic).

Breve reseña del caso

El ingeniero Zhi Liang Yin y el señor Jorge Haz Armas, respectivamente presidente y subgerente de la Compañía Sudamericana de Aguas ORIOLSA S.A., amparados en el artículo 87 de la Constitución de la República y los artículos 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentaron una petición de medidas cautelares autónomas respecto de la resolución N.° SC-IJ-G-11-0010, expedida por la Superintendencia de Compañías el 17 de marzo de 2011, que declaró la intervención a la compañía de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala TRIPLEORO C.E.M. y designó al interventor para la misma, pues afirman que vulneró lo dispuesto en la Ley de Compañías, el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, razón por la cual solicitaron su suspensión inmediata.

Mediante resolución dictada por el juez sexto de tránsito del Guayas, el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, se aceptaron las medidas cautelares al considerar que se han *"violado expresas disposiciones constitucionales"*. Posteriormente, la Superintendencia de Compañías solicitó la revocatoria de la concesión de las medidas cautelares, petición que fue declarada improcedente mediante providencia del 21 de abril de 2011, a las 16:45.

Finalmente, respecto de la última decisión judicial antes indicada, la Superintendencia de Compañías formuló recurso de apelación, el mismo que fue negado por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, mediante resolución del 26 de julio de 2011, a las 16:35, confirmándose en todos los puntos la decisión recurrida.

Argumentos planteados por el accionante

La parte accionante manifiesta que la tutela judicial efectiva posee varios elementos, entre los cuales consta la existencia de debidos cauces procesales y de garantías mínimas, las cuales, en criterio de la parte accionante han sido inobservadas pues en cuanto a la tramitación que se le dio a las medidas cautelares, señala:

> En el presente caso y tal como se pudo establecer desde el primer auto de concesión de Medidas Cautelares el Juez había anticipado su criterio con inclinación a defender los derechos del actor, cuando califica el acto administrativo como 'violatorio de expresas disposiciones constitucionales'… (sic).

Por tal razón, afirma que la decisión judicial impugnada es la "continuidad de violaciones constitucionales" que tienen como origen la propia acción de medidas cautelares. En este sentido, el accionante arguye que:

> …esta acción de medida cautelar está siendo desviada, desnaturalizada…ya que so pretexto de una violación de derechos constitucionales se está obteniendo resultados nefastos que violan, con su otorgamiento, otros derechos constitucionales. En el presente caso, la Superintendencia de Compañías por sus facultades CONSTITUCIONALES puede vigilar, controlar e intervenir a las compañías sujetas a su ámbito, por dicha razón la resolución es constitucional y legal… (sic).

Adicionalmente, señala que la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas carece de motivación. Aduce que la falta de motivación provoca incertidumbre a las partes, lo cual genera la lesión de la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Reitera que los jueces tienen la obligación de explicar, razonar y argumentar sus decisiones, fundados en los hechos, normas y principios del ordenamiento jurídico. Manifiesta que:

> …los Jueces no solo han actuado arbitrariamente, sino que han traicionado su función esencial como jueces en un proceso constitucional, cuando no existe en la sentencia NINGUNA argumentación sobre la presunta vulneración de un principio constitucional, sino una mera enumeración de qué es supuestamente legal y qué es supuestamente ilegal… (sic).

Derechos presuntamente vulnerados

El legitimado activo estima que la negativa de la revocatoria de las medidas cautelares dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que fueron concedidas por el juez sexto de tránsito del Guayas, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal **l** y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La pretensión del accionante es que, en sentencia, se declare la vulneración de los derechos constitucionales previamente señalados y como consecuencia se dejen sin efecto las decisiones que transgreden aquellos derechos.

Contestación a la demanda

Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas

Pese a encontrarse legal y oportunamente notificados, los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas no emitieron el informe requerido por la jueza constitucional sustanciadora, respecto de la presente acción extraordinaria de protección.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marco Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, el 19 de diciembre de 2014 señaló casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

Posteriormente, mediante escrito recibido el 07 de enero de 2015, el abogado Francisco Falquez Cobo, director regional N.° 1 de la Procuraduría General del Estado, señaló casilla constitucional y solicitó se declare legitimada su comparecencia en el proceso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución de 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriadas, en las que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Así, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

Determinación de los problemas jurídicos

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

La resolución emitida el 26 de julio de 2011, a las 16:35, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que confirmó la negativa de la revocatoria de las medidas cautelares dictadas por el juez sexto de tránsito del Guayas el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

La resolución emitida el 26 de julio de 2011, a las 16:35, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que confirmó la negativa de la revocatoria de las medidas cautelares dictadas por el juez sexto de tránsito del Guayas el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

A continuación, el desarrollo de los problemas jurídicos planteados.

La resolución emitida el 26 de julio de 2011, a las 16:35, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que confirmó la negativa de la revocatoria de las medidas cautelares dictadas por el juez sexto de tránsito del Guayas el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El artículo 75 de la Constitución de la República consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera:

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

En tal virtud, la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita comporta un derecho de las personas de acceder a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes. De esta forma, se configura el derecho de manera integral, en donde los jueces y juezas asumen el rol de ser garantes del respeto de los derechos que les asisten a las partes dentro de cada proceso.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador[1], se ha referido a la tutela judicial efectiva como:

> …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, **obtener 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**… (énfasis añadido).

De esta forma, la tutela judicial efectiva es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y concluyendo el mismo a través de una decisión motivada que garantice los derechos de las partes.

El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva ha sido desarrollado por esta Corte Constitucional[2] en el siguiente sentido:

> …el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de **acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley**, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, **acceso a la jurisdicción, debido proceso** y eficacia de la sentencia… (Énfasis añadido).

Dicho de otro modo, la tutela judicial implica una serie de actuaciones por parte del Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República para la obtención de una resolución judicial motivada. Por tanto, los operadores de justicia deben enmarcar sus actuaciones al debido proceso, sin ninguna especie de condicionamientos, en observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

Por su parte, la motivación es una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, en tanto exige que todas las autoridades públicas justifiquen las razones por las cuales establecen una resolución para cada caso concreto. La Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es necesario que se cumplan los requisitos de: a) razonabilidad, b) lógica y c) comprensibilidad.

Así, en la sentencia N.° 121-14-SEP-CC esta Corte[3], precisó:

> …razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social... (sic).

Una de las características del marco constitucional vigente es la obligación del Estado de promover y garantizar el goce de los derechos, para lo cual la Constitución ha previsto una serie de principios de aplicación transversal para el ejercicio de los derechos constitucionales por parte de todas las personas. Dentro de estos, la Constitución[4] reconoce determinadas características fundamentales tanto para los principios cuanto para los derechos, estableciéndose así que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

La interdependencia conlleva que los derechos configuran un sistema en el cual están relacionados, lo cual implica que una vulneración a un derecho puede lesionar a otros. Como se ha expuesto, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva contempla también una tramitación en observancia al debido proceso y, en particular, obliga a los órganos judiciales a emitir respuestas motivadas para los usuarios que acceden a este servicio. De este modo, por existir aquella interdependencia, esta Corte Constitucional analizará la aducida vulneración de los derechos antes indicados de manera conjunta y refiriéndose específicamente a la supuesta falta de motivación, alegada por el legitimado activo.

Test de motivación

En cuanto al requisito de razonabilidad, esta Magistratura examinará la decisión adoptada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas analizándola a la luz de los preceptos constitucionales y legales aplicables a las medidas cautelares autónomas, con el objeto de determinar si la resolución tiene sustento en la normativa pertinente que rige a esta herramienta

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-13-SEP-CC, caso N.º 0690-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 117-14-SEP-CC. Caso No. 1010-11-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

[4] Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (…) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.)

constitucional. No obstante, tratándose de la apelación de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares, la Corte se encuentra obligada a referirse también a la concesión de aquellas medidas por parte del juez sexto de tránsito del Guayas.

La resolución de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas inicia con los argumentos esgrimidos por el hoy accionante en su escrito de apelación. Posteriormente, relata los antecedentes que dieron origen a la petición de medidas cautelares y señala las medidas adoptadas por el juez sexto de tránsito del Guayas mediante resolución del 20 de marzo de 2011. Adicionalmente, la decisión judicial objeto de análisis transcribe partes de la audiencia que fue celebrada el 21 de abril de 2011 y, luego de citar el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, concluye que por no haberse probado las alegaciones expuestas, se confirma en todas sus partes el auto recurrido, es decir, la providencia expedida por el juez sexto de tránsito del Guayas que negó por improcedente la petición de revocatoria de las medidas cautelares.

Bajo estas consideraciones, se evidencia que el sustento jurídico empleado por la Sala que conoció el recurso de apelación se circunscribe a la aplicación del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[5], que determina las circunstancias en las cuales procede la revocatoria de las medidas cautelares. La norma en mención prevé tres casos: 1) cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos; 2) cuando hayan cesado los requisitos previstos en la Ley; o, 3) cuando se demuestre que la concesión de las medidas no tenía fundamento.

En este sentido, dada la naturaleza de las medidas cautelares y su concesión *inaudita parte,* el legislador estableció la revocabilidad de las mismas en el evento en que se verifique el cese de la amenaza o violación y cuando ya no es probable que ocurra, así como cuando no existía el fundamento jurídico para la adopción de las medidas, correspondiéndoles a los jueces que conocen peticiones de revocatoria examinar minuciosamente aquellos elementos.

Dentro del expediente consta a fojas 150 y 256 el pedido de revocatoria y la apelación de la negativa de la revocatoria de las medidas cautelares, respectivamente. De la lectura de estas piezas procesales se evidencia que la principal razón por la cual el legitimado activo hizo uso de aquellas herramientas, fue porque consideró que la adopción de las medidas cautelares en el caso *in examine* desnaturalizó aquella figura constitucional.

En tal virtud, dado que la Sala que expidió la resolución objeto de análisis aplicó el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se examinará si aquella aplicación fue pertinente, es decir, si efectivamente se tomaron en consideración los elementos fácticos y los requisitos de procedencia de las medidas cautelares para concluir que no procedía su revocatoria.

El artículo 87 de la Constitución de la República, establece que "Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho".

De este modo, se evidencia que las medidas cautelares proceden frente a dos circunstancias que producen efectos distintos, por un lado ante la amenaza de vulneración de derechos y por otro, frente a violaciones de derechos. Es decir, se puede solicitar la adopción de medidas cautelares cuando exista una amenaza inminente y grave daño de determinado bien jurídico, generando la probabilidad de que una vulneración de derechos ocurra, o cuando la vulneración ya se ha consumado.

En consideración a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares y a las dos posibilidades previamente señaladas, esta Corte Constitucional[6] ha identificado con absoluta claridad la manera en que procede la concesión de las mismas:

> Para el caso de la violación de los derechos, la situación es clara desde el momento en el que el ejercicio pleno de un derecho constitucional o un derecho humano es impracticable, o cuando el bien jurídico es lesionado, es decir, la persona ha sido ya víctima de una intervención vulneratoria; la acción de medidas cautelares debe ser solicitada conjuntamente con la garantía jurisdiccional correspondiente.
>
> El presupuesto de la amenaza, tal como se encuentra previsto (sic.) en nuestra Constitución en el artículo 87, se refiere a cuando un bien jurídico que, sin ser necesariamente afectado o lesionado, se encuentra en tránsito de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración suceda. Ello se relaciona también de manera directa con la inminencia del daño y justifica una urgente necesidad de actuación por parte de las juezas y jueces constitucionales que conocen estas medidas, de lo contrario, el daño se consumaría, convirtiendo en inefectiva la medida solicitada. En este caso, lo que procede es la presentación de una solicitud de medidas cautelares autónomas y su concesión, en caso de que ello fuere pertinente. (sic)

[5] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. "Art. 35.- Revocatoria.- La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas.
Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días."

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 034-13-SCN-CC. Caso N.° 0561-12-CN.

En este contexto, la diferenciación entre ambos casos de procedencia de las medidas cautelares adquiere suma relevancia, pues de ellos dependerá si la petición debe ser autónoma o en conjunto con otra garantía jurisdiccional.

En el caso *sub judice,* de la petición de medidas cautelares formulada por los representantes de la Compañía Sudamericana de Aguas ORIOLSA S.A., que consta a foja 103 del expediente, se desprende que la razón para efectuar dicha solicitud consistía en que, a su criterio, para la expedición de la resolución N.° SC-IJ-G-11-0010 por parte de la Superintendencia de Compañías, "se siguió un anormal, inconstitucional e ilegal procedimiento irrespetando todos los derechos constitucionales", entre los cuales identifica la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

El juez sexto de tránsito del Guayas, en la resolución emitida el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, concedió la solicitud y dispuso la adopción de medidas cautelares frente a la aplicación de la resolución N.° SC-IJ-G-11-0010, pues consideró que:

> La Resolución dictada por la Superintendenta de Compañías vulnera el derecho fundamental de las personas jurídicas TRIPLEORO C.E.M. y de SUDAMERICANA DE AGUAS ORIOLSA S.A. que reconoce la Constitución en el Artículo 76 en el Primer Inciso así como en numeral uno del mismo… SEXTO: Por los hechos que relata la actora a través de sus representantes legales, es imposible que un Juez de Garantías Jurisdiccionales deba permanecer sin actuar jurídicamente ante esa realidad, por lo que…habiéndose violado expresas disposiciones constitucionales es su obligación dentro del marco constitucional y legal dictar las medidas razonables que hagan cesar la violación del derecho conculcado. (sic)

De la simple lectura del texto transcrito, que corresponde a la *ratio decidendi* por la cual el juez concedió las medidas cautelares, se evidencia que el argumento central de los peticionarios fue la supuesta vulneración ya consumada de sus derechos, lo cual fue aceptado por el juez sexto de tránsito del Guayas, quien declaró la vulneración del derecho al debido proceso, aspecto ajeno a un procedimiento de medidas cautelares autónomas que, como se mencionó, tiene por objeto cesar la amenaza de afectación, mas no reparar una vulneración ya materializada, inobservando así su naturaleza jurídica contenida en los artículos 87 de la Constitución de la República y 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

Por consiguiente, se evidencia que a pesar de la errónea utilización y resolución de las medidas cautelares autónomas, aquella desnaturalización que sufrió al ser tratada como una garantía jurisdiccional de conocimiento no fue considerada ni corregida en el pedido de revocatoria ni en la apelación de su negativa, que consta en la decisión judicial impugnada. Así, se desprende que los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, al aplicar el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no analizaron ninguno de los aspectos examinados en líneas previas. Es decir, concluyeron que no existe motivo alguno para revocar las medidas cautelares, pero no desarrollaron las razones por las cuales las circunstancias del caso no incurren en el mencionado artículo, aun cuando, como se ha desarrollado en la presente sentencia, existió una desnaturalización de la medidas cautelares autónomas que debió ser corregida.

En definitiva, la decisión judicial impugnada no cumple con el requisito de razonabilidad*,* dado que se inobservaron las disposiciones constitucionales y legales que rigen a las medidas cautelares a través de la desnaturalización de las mismas, sin que se haya efectuado un análisis pormenorizado de la aplicación del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sobre el requisito de lógica*,* la Corte Constitucional considera que al haber resuelto que la revocatoria de las medidas cautelares es improcedente, sin considerar que en la concesión de las medidas cautelares autónomas se declaró la vulneración de derechos constitucionales, la decisión objeto de análisis no guarda una debida coherencia, pues para la determinación de aquella decisión se omitió contraponer adecuada e íntegramente todos los elementos fácticos y jurídicos propios del caso *sub examine,* produciendo que la conclusión de la Sala no sea lógica en relación con estos elementos que debieron ser abordados, tales como la improcedencia de la adopción de medidas cautelares autónomas frente a presuntas vulneraciones de derechos ya materializadas. La resolución impugnada, al negar la procedencia de la revocatoria de las medidas cautelares, avaló la actuación del juez sexto de tránsito del Guayas y, por tanto, determinó que las medidas adoptadas eran procedentes, aun cuando eran ajenas a la naturaleza jurídica del procedimiento puesto a conocimiento de la judicatura.

Finalmente, sobre el parámetro de la comprensibilidad*,* esta Corte Constitucional debe señalar que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la sentencia, derivan en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo, lo que lo vuelven incomprensible.

Por consiguiente, la decisión judicial impugnada, al no cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, no se encuentra adecuadamente motivada, lo cual implica una vulneración al debido proceso y además, en el caso *sub examine*, a la tutela judicial efectiva, pues las personas acuden al sistema judicial esperando obtener, luego de la tramitación de cada proceso, una decisión motivada y fundada en derecho que proteja sus derechos e intereses, lo cual en la presente causa no ha ocurrido.

La resolución emitida el 26 de julio de 2011, a las 16:35, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, que confirmó la negativa de la revocatoria de las medidas cautelares dictadas por el juez sexto de tránsito del Guayas el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

La seguridad jurídica, conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

En relación al mencionado derecho, esta Corte Constitucional[7] ha señalado que:

> …mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones, y a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En sentido similar, la Corte Constitucional[8] ha complementado esta idea al señalar que este derecho:

> …se encuentra relacionado con el cumplimiento de la Constitución de la República, orientado a que las personas puedan conocer y entender las normas que conforman el ordenamiento jurídico en forma previa a su aplicación por parte de las autoridades competentes, lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

De ello se colige que la seguridad jurídica constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional cuanto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y autoridades públicas investidas de competencia para ello, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales.

Como quedó anotado en el análisis de la razonabilidad de la decisión judicial impugnada, los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, a través de su resolución, no se pronunciaron adecuadamente sobre la procedencia de la revocatoria de medidas cautelares ni examinaron si la concesión de las medidas se las realizó dentro del marco constitucional y legal aplicable, inobservando su naturaleza jurídica y requisitos de concesión contenidos en los artículos 87 de la Constitución de la República y 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional.

En tal virtud, la resolución objeto de la presente acción extraordinaria de protección, al haber confirmado en todas sus partes la resolución dictada por el juez sexto de tránsito del Guayas el 21 de abril de 2011, a las 16:45, y consecuentemente, al haber declarado improcedente la revocatoria de las medidas cautelares concedidas mediante providencia del 20 de marzo de 2011, a las 17:10, sin considerar que las medidas cautelares autónomas tienen como objeto evitar la amenaza grave e inminente de una vulneración y no cesar la afectación ya consumada, contraviene el objeto de aquella institución jurídica, desnaturalizándola.

Esto, adicionalmente, implica la inobservancia por parte de los operadores de justicia de las normas claras, previas y públicas que rigen las medidas cautelares constitucionales, pues por mandato constitucional le corresponde a toda autoridad pública garantizar en los procesos de toda índole, el cumplimiento de las normas con el fin de generar un marco de certeza y seguridad para la ciudadanía respecto a las consecuencias de sus actos y omisiones. Dentro de la resolución de las medidas cautelares autónomas les corresponde a las juezas y jueces dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Es decir, deben analizar sus presupuestos de concesión, tales como el peligro en la demora, examinando la existencia de una amenaza inminente y grave de violación a derechos, pues para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado constitucional existen los procedimientos y normas que corresponden a cada una de las acciones.

En definitiva, la resolución emitida el 26 de julio de 2011, a las 16:35, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, así como las resoluciones dictadas por el juez sexto de tránsito del Guayas el 20 de marzo de 2011, a las 17:10, y el 21 de abril de 2011, a las 16:45, por no cumplir los requisitos constitucionales y legales de las medidas cautelares autónomas y desnaturalizarlas, vulneran el derecho a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía a la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal **l** y 82 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación se dispone dejar sin efecto jurídico la resolución emitida el 26 de julio de 2011, a las 16:35, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, dentro del expediente de medidas cautelares N.° 269-2011, así como las resoluciones del 21 de abril de 2011, a las 16:45, y del 20 de marzo de 2011, a las 17:10, expedidas por el juez sexto de tránsito del Guayas, dentro del proceso de medidas cautelares autónomas N.° 001-2011, y como consecuencia, se dispone archivar el proceso.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 104-13-SEP-CC, caso N.° 0929-10-EP

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 100-14-SEP-CC, caso N.° 0026-11-EP

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 695-12-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.º 104-15-SEP-CC

CASO N.º 1133-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección es propuesta por el señor Francisco Tadeo Ramón Cojitambo, quien comparece por sus propios derechos e impugna la decisión judicial (auto inhibitorio) del 29 de marzo de 2011, a las 14:53, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 1360-2010 seguida en contra del señor Eloy Emilio Ramón Rodríguez.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Secretaría General de la Corte Constitucional, con fecha 05 de julio de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales, Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, el 07 de diciembre de 2011, a las 11:05, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1133-11-EP por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En razón del sorteo realizado el 19 de enero de 2012 por el Pleno del Organismo, el secretario general (e) de la Corte Constitucional remitió mediante memorando N.º 006-CC-SA-SG la causa N.º 1133-11-EP al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien mediante auto del 03 de abril de 2012, a las 08:05, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los señores jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, a fin de que en el término de diez días presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, el cual fue remitido a esta Corte mediante oficio N.° 208-SC-CPJM-LV de 19 de abril de 2012.

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

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, quien mediante providencia del 01 de abril de 2014, a las 09:30, avocó conocimiento del mismo y dispuso la notificación con la demanda y dicha providencia al procurador general del Estado a fin de que haga valer sus derechos.

Decisión constitucional impugnada

El auto inhibitorio del 29 de marzo de 2011, a las 14:59, dictado por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro, en su parte pertinente manifiesta:

> **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO.- SALA DE LO CIVIL**. Machala, martes 29 de marzo de 2011, a las 14h53. **VISTOS.-**...**TERCERO.** Si bien el Art.76.7 literal m de la [C]onstitución de la República del Ecuador señala que se puede recurrir el fallo o resolución en todos

> los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, dicha preceptiva debe y tiene que ser leída e interpretada en el contexto del aludido cuerpo normativo (norma normarum), en las decisiones de la Corte Constitucional (dictámenes o sentencias), en el marco de los instrumentos internacionales, así como en la ley respectiva; en efecto el Art. 76 invocado precedentemente prevé que para el debido proceso se deben considerar varias garantías básicas entre las que se encuentra la del Art. 76.7m, esto es, la garantía de la doble instancia o doble conforme, pero ésta no tiene un carácter absoluto, pues como lo señala la jurisprudencia comparada la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso, de la procedencia y de la calidad o el monto del agravio sin que aquello comporta una vulneración de la normativa constitucional, criterio que también ha sido recogido por la Corte Constitucional de nuestro país, en la sentencia No.007-10.SCN-CC, caso No.0003-10-Cn…al señalar "¿en todo proceso debe existir necesariamente por lo menos dos instancias? No en todas circunstancias este derecho a recurrir las resoluciones judiciales se aplica, sin que aquello comporta una violación a la normativa constitucional, ya que existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución…", pronunciamiento que a su vez ha sido ratificado en la sentencia 017-10-SCN-CC-caso No. 0016-10CN…En el caso sub judice, el Art. 33, inciso segundo de la LOGJCC, señala tajantemente que: "la jueza o el juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación", por lo que sin mayor análisis, esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, en razón de que el recurso ha sido ilegalmente pedido e indebidamente concedido… (sic)

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El legitimado activo, señor Francisco Tadeo Ramón Cojitambo, interpone acción de medida cautelar constitucional en contra de su hijo Eloy Emilio Ramón Rodríguez, alegando que tras el fallecimiento de la señora Beatriz Rodríguez Polanco, esposa del accionante y madre del accionado, su prenombrado hijo ha realizado la posesión efectiva de los bienes dejados por la causante y ha amenazado a su padre con el desalojo del departamento que posee hace 22 años aproximadamente.

Ante estas circunstancias, solicitó al juez octavo de garantías penales de El Oro ordenar la prohibición de enajenar del inmueble que habita, pues consideró que se debe garantizar su derecho a la vida digna e integridad física.

La solicitud de medida cautelar fue sustanciada y resuelta por el juez octavo de garantías penales de El Oro, en resolución del 01 de diciembre de 2010, a las 10:50, la misma que negó dicha acción.

Inconforme con tal decisión el accionante presenta recurso de apelación ante los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, quienes emiten auto inhibitorio el 29 de marzo de 2011, a las 14:53, al considerarse incompetente para emitir pronunciamiento de fondo del caso puesto a su conocimiento.

El 15 de abril de 2011, a las 14:59, el accionante interpone la presente acción extraordinaria de protección.

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección

Como antecedente del caso, el accionante Francisco Tadeo Ramón Cojitambo señala que el 21 de enero de 1975 contrajo matrimonio con la señora Beatriz Leonor Rodríguez Polanco, con quien procreó un hijo llamado Eloy Emilio Ramón Rodríguez. Agrega que su cónyuge compró un inmueble en la ciudad de Pasaje en el cual construyó un edificio de tres pisos, de los cuales la planta baja y el primer piso quedó bajo la posesión del exponente y su cónyuge. Manifiesta que el 16 de mayo de 1986 celebró con su esposa "capitulaciones matrimoniales en la que se declara que la casa y solar es de propiedad particular de mi mencionada esposa".

Posterior a ello, el accionante afirma que el 01 de julio de 2008 su cónyuge falleció y que a partir del "mes de enero de 2010 por diferentes medios", su hijo Eloy Emilio Ramón Rodríguez, "pretende despojarme del departamento ofertando la venta del edificio…Es más, por medio de agentes corredores de bienes se ofertó en venta el edificio advirtiendo que apenas se venda se lograría con los jueces desalojarme del departamento donde vivo."

Ante esta situación, el accionante manifiesta que presentó una acción de medidas cautelares,

> …en particular la prohibición de enajenar y de gravar el predio urbano compuesto por un solar y edificio…con el fin de evitar la violación a mis derechos humanos consagrados en los artículos 66 numerales 1, 2, y 3; 36; 37 y 38 de la Constitución de la República, normas que protegen la vida, salud, existencia, integridad y acceso a la vivienda de los adultos mayores o seres de la tercera edad… (sic)

Al respecto, el accionante afirma que el juez octavo de garantías penales de El Oro conoció la referida acción y que el 01 de diciembre de 2010,

> …dicta sentencia negando mi demanda afirmando que el accionante no justificó sus pretensiones soslayando los documentos que presenté con el libelo inicial, sin motivar adecuadamente el fallo, sin aplicar rectamente los preceptos de la Carta Suprema del Estado, y lo que es peor, impidiendo que reciba el auxilio oportuno del aparato judicial que por mandato de la Constitución tiene que defender a los débiles del país… (sic)

Por consiguiente, el accionante señala que presentó recurso de apelación, el cual le fue concedido por el juez *a quo*, siendo conocido el mismo por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, instancia en la que se "emite un auto inhibitorio

declarando que la Sala carece de competencia para emitir un pronunciamiento de fondo, en razón de que el recurso de apelación ha sido ilegalmente pedido e indebidamente concedido y ordena que se devuelva el expediente al inferior".

En tal sentido, el accionante considera que la decisión demandada:

> …es absurda, olvida la existencia del inciso segundo del numeral tercero del artículo 86 de la Constitución que dice: (Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial)…En consecuencia los Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro al negarme el derecho de apelación frente a una sentencia irrita y absurda, han soslayado los preceptos jurídicos, tantas veces citados en éste libelo.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados con la emisión de la resolución demandada son aquellos contenidos en los artículos 76 numeral 7 literales **l** y **m**, y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La pretensión concreta del accionante es "que sus Magistrados se sirvan admitir la presente demanda y declarar la violación de los derechos constitucionales" citados en su demanda.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

Los abogados Olga Pazmiño Abad, José Sánchez Guillén y Arturo Márquez Matamoros, jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, señalan que:

> …el proceso materia de la acción de medida cautelar 1360-2010-SC, accedió a esta Sala, por recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo; en Auto emitido por este Tribunal analiza la procedencia del recurso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 33 Inciso Segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , que ordena que la jueza o el juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación. (sic)

Agregan en su informe que:

> …el juez A-quo resolvió negar la acción de medidas cautelares propuesta por Francisco Tadeo Ramón Cojitambo, sin embargo concede el recurso al tenor del artículo 76, numeral 7, literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, esto es, aplicando la garantía de doble instancia o doble conforme, que de acuerdo al análisis y a los precedentes jurisprudenciales sentados por la Corte Constitucional en casos similares, se concluyen que no en todas circunstancias se puede recurrir las resoluciones judiciales, que por su naturaleza excepcional no admiten otra instancia para su prosecución. (sic)

Adicionalmente, señalan que el "inciso segundo del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es el que permite acudir al recurso de apelación en el caso de que se niegue la revocatoria de las medidas cautelares, situación diferente a la apelada por el legitimado activo…"

Procuraduría General del Estado

Consta del expediente constitucional el escrito presentado por el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes, sin realizar pronunciamiento respecto del proceso (foja 36).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El accionante Francisco Tadeo Ramón Cojitambo se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de haber comparecido en calidad de demandante en la acción de medidas cautelares No. 002/2010, tanto más cuando los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República establecen que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por si mismas o por medio de procurador judicial".

Análisis Constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía

de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En efecto, la Constitución de 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

Según lo previsto en el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas, en las que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Por consiguiente, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En conclusión, la referida acción tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

Determinación del problema jurídico

Siendo el estado de la causa, al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar, si en la decisión expedida el 29 de marzo de 2011, a las 14:53, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 1360-2010/0002-2010, existe vulneración de derechos constitucionales.

Dentro del análisis del caso *sub examine* se ha determinado el siguiente problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador:

La resolución emitida el 29 de marzo de 2011, a las 14:53, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 1360-2010/0002-2010 ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

La resolución emitida el 29 de marzo de 2011, a las 14:53, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 1360-2010/0002-2010 ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho a la seguridad jurídica, conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes." Por consiguiente, para determinar si una decisión judicial, vulneró o no este derecho, "…corresponde verificar que se haya producido una vulneración de naturaleza constitucional, así como la inexistencia de normas jurídicas claras, públicas, exigibles o que estas no hayan sido dictadas por autoridad competente"[1].

De la misma manera, este Organismo constitucional en la sentencia N.° 023-13-SEP-CC manifestó que la seguridad jurídica es:

> [E]l pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano[2].

De los criterios expuestos, se colige que el derecho a la seguridad jurídica garantiza que no haya arbitrariedad en las actuaciones de las autoridades públicas, en razón que las mismas deben estar sujetas a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico, el cual determina los límites dentro de los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus potestades y competencias.

Ahora bien, para resolver el problema jurídico planteado, esta Corte estima necesario efectuar algunas precisiones con respecto al marco jurídico que rige la acción constitucional de medidas cautelares. Así, la referida acción se encuentra consagrada en el artículo 87 de la Constitución de la República, el cual establece que: "Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho".

Con respecto a la referida norma constitucional, este Organismo en la sentencia N.° 016-14-SIS-CC expuso lo siguiente:

> Dicha norma constitucional permite distinguir dos tipos de medidas cautelares, esto es, la medida cautelar que se solicita conjuntamente en un proceso de garantías jurisdiccionales y en la medida cautelar autónoma, es decir, aquella que se presenta independiente de la existencia de un proceso, como una auténtica garantía jurisdiccional[3].

Por su parte, el artículo 6 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 085-14-SEP-CC, caso N.º 0668-11-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 016-14-SIS-CC, caso N.º 0054-12-IS.

determina que las "medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho". En armonía con la citada norma, el artículo 26 de la ley ibídem establece lo siguiente:

> Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretenda evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.° 034-13-SCN-CC, ha señalado que:

> Las medidas cautelares pueden ser activadas cuando ocurren tanto amenazas como vulneraciones o violaciones de los derechos constitucionales, sin embargo, los efectos en uno u otro caso son distintos. En el primer supuesto, es decir en caso que concurran las amenazas, el objeto es prevenir una posible vulneración de los derechos, evitando que sucedan los hechos que se consideran atentatorios a derechos; en tanto que en el segundo supuesto, es decir en el caso de vulneraciones o violaciones a derechos constitucionales, el objeto es cesar dicha trasgresión[4].

De las citas normativas y jurisprudenciales precedentes, se advierte que nuestro ordenamiento jurídico distingue dos clases de medidas cautelares: la autónoma o independiente y la conjunta. La primera de ellas tiene el carácter de urgente e inmediata, por cuanto busca la prevención de la posible vulneración de un derecho, en tanto que la medida cautelar conjunta, al proceder dentro del conocimiento de una garantía jurisdiccional, cumple su rol luego de haber lesionado o vulnerado el derecho constitucional, bajo el supuesto que dicha lesión y sus efectos aún siguen vigentes.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.° 001-10-PJO-CC, señaló lo siguiente:

> [L]a medida cautelar cumple la función de suspender provisionalmente el acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales, hasta que vía sentencia, se declare o no dicha vulneración. En otras palabras, la medida cautelar puede ser adoptada en primera providencia, cuando a criterio del juez existan presunciones de una posible vulneración de derechos constitucionales que no puedan esperar a la sentencia, pero aquello no implica un pronunciamiento de fondo y, por tanto, no puede generar un efecto propio de una garantía de conocimiento[5].

En este contexto, se entiende que las mismas deben ser utilizadas dependiendo de la vulneración que se pretende evitar o detener y en observancia a los límites que el ordenamiento jurídico establece para cada una de ellas, lo cual coadyuvará con su eficacia y evitará que quede a discreción del juzgador el otorgamiento de la medida cautelar. Por tal razón, el juez de la causa está en la obligación de encontrar la medida que mejor cumpla el objetivo perseguido observando el marco constitucional vigente.

Centrando nuestro análisis en el caso concreto, se advierte que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedente la resolución emitida por el juez octavo de garantías penales de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares autónomas No. 0002-2010, quien resolvió lo siguiente:

> **JUZGADO OCTAVO DE GARANTÍAS PENALES DE EL ORO.- Acción de Medidas Cautelares No.002-2010…VISTOS**…Dentro de su intervención la abogada del accionado, entre lo principal expresa: A raíz del fallecimiento de su señora madre Beatriz Rodríguez Polanco, quedaron muchos bienes, unos adquiridos únicamente por ella y otros en la sociedad conyugal…El inmueble del que supuestamente está siendo despojado su señor padre…conforme lo justifica con la escritura pública de capitulaciones matrimoniales, [l] ógico es que al tratarse de bienes adquiridos por su señora madre, haga uso de su legítimo derecho como es el de heredar…El accionante manifiesta no tener, no poseer ningún otro bien; sin embargo con el certificado de bienes que adjunta justifica que el mismo posee un bien ubicado en esta ciudad de Pasaje en el cual consta que existe una edificación, en consecuencia posee bienes inmuebles en donde habitar, así mismo como cónyuge sobreviviente posee dos cientos cuatro acciones de la Compañía PAFECOXA misma que posee varios bienes inmuebles tanto en esta ciudad, Santa Rosa y Machala, conforme lo justifica con las copias certificadas del juicio de inventarios que agrega…es decir que él mismo posee muchos bienes inmuebles para satisfacer sus necesidades básicas y elementales, así también agrega copias de la posesión efectiva de las mencionadas acciones de la compañía en mención, misma que se encuentra inscrita en el Registro Mercantil correspondiente… **CUARTO.-** Dentro de la presente acción el accionante ha dejado en meros enunciados sus argumentos, por cuanto el Art. 16 de la LOGJCC, manifiesta que será responsabilidad del accionante demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, para lo cual por simple lógica debe adjuntar pruebas que justifiquen sus pretensiones, esto, en concordancia con el Art. 19 del COFJ, que versa respecto al principio dispositivo. En el presente caso no existe prueba alguna aportada por el accionante que haga presumir la violación de un derecho, es [más] la prueba de descargo aportada por el accionado, ha desvirtuado lo expuesto tanto en la demanda como en la audiencia, por lo tanto, esta autoridad, "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA", Resuelve: NEGAR LA ACCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, [propuesta por el señor Francisco Tadeo Ramón Cojitambo]… (sic)

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 034-13-SCN-CC, caso N.º 0561-12-CN.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia N.° 001-10-PJO-CC, caso N.° 0999-09-JP.

Del fragmento de la resolución que antecede, se colige que el juez de la causa, en observancia a los límites que el ordenamiento jurídico establece para la acción de medidas cautelares autónomas, negó la acción solicitada por cuanto a su juicio no existían suficientes elementos para presumir una posible o eventual vulneración de derechos constitucionales de titularidad del señor Francisco Tadeo Ramón Cojitambo.

Por consiguiente, el accionante Francisco Tadeo Ramón Cojitambo al no estar de acuerdo con la referida decisión, interpuso recurso de apelación, el mismo que fue conocido por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares autónomas N.° 1360-2010, cuyos jueces resolvieron lo siguiente:

> …En el caso sub judice, el artículo 33, inciso segundo de la LOGJCC, señala tajantemente que: "la jueza o el juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación", por lo que sin mayor análisis, esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, en razón de que el recurso ha sido ilegalmente pedido e indebidamente concedido…

Frente a la decisión precitada, el accionante presenta esta acción enfatizando que la resolución es "absurda", por cuanto en ella los jueces se olvidan de "la existencia del inciso segundo del numeral tercero del artículo 86 de la Constitución". Por tal motivo, el accionante considera que la referida Sala al negarle "el derecho de apelación frente a una sentencia irrita y absurda, han soslayado los preceptos jurídicos, tantas veces citados en éste libelo".

En este contexto, la Corte Constitucional observa que la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el considerando tercero sustentó su razonamiento en base al análisis efectuado por la Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, en la sentencia N.° 007-10-SCN-CC[6] correspondiente al caso N.° 0003-10-CN, al plantear la siguiente interrogante: "¿En todo proceso deben existir necesariamente por lo menos dos instancias?".

Con respecto a la citada interrogante los jueces provinciales señalan que "la garantía de la doble instancia o doble conforme" está prevista tanto "en el marco de los instrumentos internacionales", como en el ordenamiento jurídico interno, no obstante su reflexión es que dicha garantía "no tiene un carácter absoluto, pues como lo señala la jurisprudencia comparada la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso", lo cual, a criterio de los juzgadores, no implica "una violación a la normativa constitucional, ya que existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución".

Del análisis efectuado por los jueces en mención se desprende que el mismo guarda relación con el criterio emitido por este Organismo constitucional en la sentencia N.° 008-13-SCN-CC, en donde se señaló:

> La facultad para recurrir un fallo procede del mandato de la Constitución que dota a los procesos judiciales de pluralidad de instancias. Como todo medio impugnatorio, para que pueda ser admitido, tramitado y resuelto debe cumplir con ciertos requisitos: 1. Que la resolución sea recurrible…2. Que la resolución no sea firme o que no tenga el efecto de cosa juzgada…[7].

Además, en lo concerniente al derecho a recurrir de un fallo, esta Corte ha sido enfática al señalar que:

> [A]ún 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…El legislador para garantizar el ejercicio simultáneo y completo de todos los derechos constitucionales, así como el cumplimiento de todos los deberes y obligaciones de los ciudadanos, tiene la facultad para delimitar el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal *m* de la Constitución, siempre que con ello no afecte su núcleo esencial…[8].

De ello se desprende que el derecho a recurrir de un fallo no es aplicable en el caso *sub examine*, puesto que la acción de medidas cautelares autónomas constituye un proceso que por su naturaleza excepcional requiere una tramitación breve, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos que están amenazados de ser vulnerados por una circunstancia inminente.

Ahora bien, en relación al argumento del accionante respecto a que los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dejaron de lado la norma prescrita en el inciso segundo del numeral tercero del artículo 86 de la Constitución de la República, cabe puntualizar que dicha disposición es aplicable a las garantías jurisdiccionales en general, con una razonable salvedad, que es justamente, el caso de la acción de medidas cautelares autónomas, en la cual el mismo legislador ha desarrollado a partir del artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

[6] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia N.° 007-10-SCN-CC, caso N.° 0003-10-CN: "… ¿En todo proceso deben existir necesariamente por lo menos dos instancias? No en todas circunstancias este derecho a recurrir las resoluciones judiciales se aplica, sin que aquello comporte una vulneración de la normativa constitucional, ya que existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución...".

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 008-13-SCN-CC, caso No.0033-09-CN.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 008-13-SCN-CC, caso No.0033-09-CN.

Constitucional, de forma específica, que la resolución que se emita en dicha acción no sea susceptible de recurso alguno.

En efecto, los jueces de la referida Sala al inhibirse de conocer el recurso de apelación interpuesto por el accionante han justificado su actuación en base a normas jurídicas que regulan el procedimiento para la tramitación de la acción de medidas cautelares autónomas, en especial con aquella prevista en el inciso segundo del artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la cual señala que una vez emitida la resolución sobre una petición de medidas cautelares, "no se podrá interponer recurso de apelación", en razón que no resuelve el fondo del asunto, pues se caracterizan por ser provisionales[9], es decir, tienen vigencia mientras dure la circunstancia que atenta contra un derecho constitucional.

Al respecto, este Organismo constitucional en la sentencia N.° 034-13-SCN-CC ha señalado lo siguiente:

> En caso de amenazas, el objeto de las medidas será prevenir la ocurrencia de hechos que se consideren atentatorios a derechos reconocidos en la Constitución. La amenaza se da cuando un bien jurídico no se encuentra afectado o lesionado, sino, en camino de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración se verifique. En este caso, por no verificarse todavía una vulneración del derecho constitucional, procederá la presentación de las medidas cautelares como garantías jurisdiccionales de manera autónoma…[10]

Del citado fragmento de sentencia, se corrobora que la acción de medidas cautelares autónomas procede con el objeto de evitar la vulneración de un derecho constitucional, siempre y cuando concurran los supuestos fácticos que justifiquen que tal afectación es inminente. En tal sentido, esta acción no constituye una garantía de conocimiento, ni implica prejuzgamiento y menos aún cosa juzgada[11], razón por la que puede ser revocada, de ahí que no se requieran pruebas para su concesión, pues basta con que el juez ante quien se la solicita esté convencido de que el hecho denunciado por el accionante es verosímil.

Por tanto, los jueces provinciales al señalar que carecen de competencia para conocer el recurso de apelación interpuesto por el accionante, han observado apropiadamente la normativa aplicable al caso, puesto que su decisión no obedece a un criterio arbitrario o discrecional, sino al contrario, han respetado la regla procesal creada por el legislador quien ha determinado una restricción al recurso de apelación, en razón de ser este el órgano que determina en qué materias y bajo qué circunstancias procede o no la apelación, lo cual guarda estrecha relación con los derechos constitucionales que se busca tutelar.

En tal virtud, esta Corte concluye que los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, al haberse inhibido de conocer el recurso de apelación interpuesto por el accionante (acción de medidas cautelares), han actuado con estricto apego a lo dispuesto en normas jurídicas, previas, claras y públicas, en ejercicio de sus funciones y competencias, por tanto, no han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

Por 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 se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

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 cinco votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1133-11-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 026-13-SCN-CC, caso N.° 0187-12-CN.

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 034-13-SCN-CC, caso N.° 0561-12-CN.

[11] Ibíd., p.19.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 105-15-SEP-CC

CASO N.° 1798-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 07 de diciembre de 2010 Italo Iván Colamarco Vera y Daltón Alexi Pazmiño Castro, en calidad de alcalde y procurador síndico municipal del Municipio de Chone, respectivamente, y Miriam Alexandra Naveda Giler presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí el 09 de noviembre de 2010, a las 10:00, dentro de la acción de protección N.° 27/2010.

El 15 de diciembre de 2010, a las 17:15, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinueza y Roberto Bhrunis Lemarie, el 11 de enero de 2012, a las 11:35, mediante auto inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por Italo Iván Colamarco Vera y Daltón Alexi Pazmiño Castro, en calidad de alcalde y procurador síndico municipal del Municipio de Chone respectivamente, y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por Miriam Alexandra Naveda Giler por sus propios derechos.

En virtud del sorteo efectuado en sesión extraordinaria del 15 de febrero de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional Hernando Morales, el mismo que mediante providencia del 19 de marzo de 2012, a las 09:29, avocó conocimiento de la causa N.° 1798-10-EP y dispuso las notificaciones respectivas. El 02 de abril de 2012 se llevó a cabo la audiencia pública.

Terminado el período de transición, el día 06 de noviembre de 2012 se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador, 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, le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire actuar como juez sustanciador. El secretario general de la Corte Constitucional remitió, mediante memorando N.° 001-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.° 1798-10-EP.

Mediante providencia del 09 de octubre de 2014, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso se notifique con el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado respecto de los argumentos expuestos en la demanda, así como a Johanna Isabel Moreira Andrade, al procurador general del Estado y a la legitimada activa, en las casillas constitucionales señaladas para el efecto.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, a las 10:00, emitida por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí que en la parte pertinente resolvió:

> JUEZ PONENTE DR. MARCOS NARANJO CAÑARTE
>
> Portoviejo, 09 de Noviembre de 2010.- Las 10h00
>
> VISTOS:…OCTAVO.- El Art. 88 de la Constitución señala que: "la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de Derechos Constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial…"; de conformidad a este mandato constitucional el contenido del oficio suscrito por el Dr. Walter Intriago Días Director del Departamento de Planeamiento Municipal del Cantón Chone, carece de legitimidad, y conlleva la peculiaridad de daños inminentes, por los efectos gravosos en contra de la recurrente; esto es, que el efecto del acto cause gran deterioro al interés del administrado, en la especia el oficio del 6 de Mayo del 2010, suscrito por esta autoridad de la Administración Pública violó el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, existiendo por tanto una violación de rango constitucional. NOVENO.- Por las consideraciones expuestas esta Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA" CONFIRMA en todas sus partes la sentencia recurrida. CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.- (sic)

Antecedentes del caso en concreto

Johanna Isabel Moreira Andrade, por sus propios derechos, presentó acción de protección en contra de Ítalo Colamarco, Daltón Pazmiño y Walter Intriago Díaz, en calidad de alcalde, procurador síndico y director de planificación municipal del Gobierno Municipal del Cantón Chone, respectivamente, impugnando el acto administrativo mediante el cual se disponía la suspensión de la construcción de un departamento.

El 20 de agosto de 2010, a las 18:00, el Juzgado Quinto de lo Civil y Mercantil de Manabí dictó sentencia declarando

con lugar la acción de protección propuesta y dispuso se deje sin efecto el oficio s/n del 06 de mayo de 2010, suscrito por el director de planificación municipal.

Mediante escritos del 25 y 26 de agosto de 2010, el alcalde y procurador síndico del Gobierno Municipal de Chone, la Procuraduría General del Estado y la señora Miriam Alexandra Naveda Giler presentaron recurso de apelación.

El 09 de noviembre de 2010, a las 10:00, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emitió sentencia confirmando en todas sus partes la sentencia subida en grado.

Argumentos planteados en la demanda

En lo principal la accionante manifiesta que la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto en ninguna parte de la sentencia se menciona el derecho a la propiedad de los condueños de las alícuotas restantes del edificio donde se efectuaba la construcción por parte de la accionante.

Considera que la accionante de la acción de protección no justificó haber estado facultada por el cien por ciento de los derechos de condueños de las cuotas restantes en relación a que no se podía dictar sentencia a favor de un condueño perjudicando a otros beneficiarios.

Establece que la demanda no reunía los requisitos del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que no existía violación de derecho constitucional alguno. Además aduce que la accionante no justificó la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado en el acto administrativo.

Agrega que el derecho de las personas termina justo en el lugar donde comienza el derecho de la otra persona, en el presente caso se trata de copropiedad y establece que le causa preocupación el no saber de qué forma se administra justicia.

Pretensión concreta

De la lectura de la acción extraordinaria de protección planteada la accionante no establece una pretensión concreta.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados.-

Sobre la base de los hechos y las argumentaciones esgrimidas, la accionante considera que se le han vulnerado los derechos constitucionales contenidos en los artículos 11 numeral 2, 75, 76 numeral 7 literal **l**, 82, 86 y 424 de la Constitución de la República.

Contestación a la demanda

A foja 45 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio delegado del Procurador General del Estado, y sin emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, señala la casilla constitucional N.° 18 para notificaciones que le correspondan.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una decisión judicial.

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

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional analizará el caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

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

La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

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

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, garantiza que las decisiones judiciales cuenten con una justificación racional donde se expongan las motivaciones que llevaron a la autoridad judicial a emitir su decisión. Así, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República garantiza que:

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

Respecto de esta garantía la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que:

> Debido a la importancia del principio de motivación dentro de todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, con lo que consecuentemente se hace posible el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, esta Corte Constitucional se ha pronunciado resaltando el deber de motivar que tienen los órganos públicos y de forma especial las autoridades jurisdiccionales, quienes están obligadas a incorporar en cada una de sus decisiones judiciales las principales razones por las cuales adoptaron determinada postura[1].

En tal virtud esta garantía del debido proceso tiene una triple dimensión, por un lado se constituye en un derecho de las personas que puede ser exigido dentro de cualquier ámbito, a su vez se sitúa como una obligación de las autoridades judiciales cuya inobservancia genera responsabilidades y finalmente como un condicionamiento de las decisiones, que en caso de no ser cumplido genera la nulidad de la decisión.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9 establece que:

> Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y demás intervinientes en el proceso.

De esta forma, la motivación de ninguna manera se limita a constituirse en un ejercicio subsuntivo por medio del cual se contrasten normas jurídicas con antecedentes de hecho, ya que al contrario la motivación implica un ejercicio de justificación por parte de la autoridad judicial, mediante la contraposición debida de las premisas que sean relevantes en un caso concreto, a partir de las cuales se expongan las conclusiones intelectuales que le llevaron al juez a decantarse por una solución concreta.

En razón de lo enunciado, es fundamental precisar que el presente caso proviene de la resolución de una acción de protección, garantía jurisdiccional consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República en el que se determina:

> La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas púbicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Por tal razón, la motivación emitida dentro de esta garantía jurisdiccional tiene que estar encaminada hacia la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, puesto que de esta forma se cumple el objetivo de la acción de protección de "amparar directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución".

De esta forma, a fin de determinar si la decisión judicial impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección vulneró o no el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte pasará a determinar si la misma cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que han sido desarrollados por esta Corte en la jurisprudencia que ha expedido[2].

En lo que respecta a razonabilidad se analizará si la decisión impugnada se fundamenta en principios constitucionales, sin que de su argumentación se desprendan criterios que contradigan a estos; en lo referente a la lógica se revisará que la decisión se estructura a partir de premisas que guarden un orden lógico y una relación armonizada con la decisión final del caso; y finalmente, en cuanto a la comprensibilidad se analizará que el lenguaje utilizado en la decisión sea claro y sencillo, y que por tanto permita su entendimiento no solo a las partes procesales sino a la ciudadanía en general.

Respecto del requisito de razonabilidad, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 034-15-SEP-CC, caso N.° 0086-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP, citada por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP; sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP; y sentencia N.º 097-13-SEP-CC, caso N.º 1614-11-EP.

inicia la decisión estableciendo su competencia de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y en el artículo 8 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disposiciones que son aplicables a esta garantía jurisdiccional.

A continuación en el considerando segundo la Sala declara la validez de la garantía. En los considerandos tercero y cuarto la Sala hace un recuento de lo señalado por las partes, mientras que en el considerando quinto establece cuál es el acto impugnado a través de la acción de protección.

En el considerando sexto, se refiere a la acción de protección señalando que:

> La acción de protección de acuerdo con lo establecido en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es un recurso al cual se accede aspirando obtener del Estado, tutela traducida en objetivos de protección destinados a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos, que violen derechos constitucionales protegidos, por lo que es condición sustancial de esta acción analizar la conducta impugnada de la autoridad, y como consecuencia, establecer las medidas conducentes a la protección de los derechos constitucionales vulnerados. (sic)

Criterio que no guarda conformidad con la esencia de la acción de protección, puesto que esta garantía jurisdiccional conforme lo determinado en el artículo 88 de la Constitución de la República y el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene como objetivo el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, amparo que de ninguna forma se limita a cesar, evitar o remediar las consecuencias de un acto, sino que por el contrario tiene un espectro amplio en el sentido de garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales.

En este sentido, se desprende que el análisis efectuado por la Sala se sustenta en la acción de amparo constitucional, garantía que se encontraba prevista en el artículo 95 de la Constitución Política de 1998 y en la cual se determinaba que tenía por objeto "la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho", más no en la acción de protección que conforme lo señalado tiene otra naturaleza.

Por tanto, la argumentación expedida por la Sala respecto de la acción de protección no guarda conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, puesto que equipará a esta garantía jurisdiccional al antiguo amparo constitucional, sin observar que son dos garantías de naturaleza diferente.

A continuación la Sala establece "En este sentido es de valor sustantivo y condición de procedencia de la acción la verificación de ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública y la posibilidad efectiva de la tutela que la acción promueve, como garantía de los derechos constitucionales violentados". Sobre esta argumentación, la Corte Constitucional debe señalar que conforme ha sido establecido en reiterada jurisprudencia, las autoridades judiciales al conocer esta garantía jurisdiccional deben "verificar la vulneración de derechos constitucionales", más no la "ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública". En tal virtud se evidencia confusión por parte de la Sala respecto de la naturaleza de la acción de protección y del extinto amparo constitucional.

Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia N.° 010-14-SEP-CC precisó que:

> Así, la naturaleza del acto no es el factor determinante para establecer *a priori* si los hechos presentados merecen o no ser conocidos por medio de la garantía jurisdiccional; pues la acción de protección no realiza un control de legalidad del acto, sino que declara la existencia de situaciones que vulneran derechos constitucionales.
>
> A diferencia de la extinta acción de amparo constitucional, la acción de protección no busca verificar si el acto es "legítimo", en los términos desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino comprobar la ocurrencia de elementos que configuran la alegada situación violatoria, de la que el acto u omisión no es sino la causa para que esta se haya producido. Es precisamente esto lo que ha configurado la acción de protección como un procedimiento de conocimiento, en el que se actúan pruebas y se declara, de ser procedente, la vulneración de uno o más derechos constitucionales[3].

De esta forma, la Sala emite criterios que desnaturalizan a la acción de protección, en tanto establece que para determinar si la acción de protección es procedente debe verificar la ilegitimidad del acto.

En el considerando séptimo, la Sala se refiere al caso concreto, para lo cual refiriéndose a la supuesta vulneración del derecho constitucional al debido proceso establece que la disposición de paralización de la construcción de la vivienda de la accionante Johana Isabel Moreira, no permitió que la accionante ejerza su derecho a la defensa, lo cual además a criterio de la Sala vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, sin embargo, la Sala no estableció de qué forma se configuró esta vulneración.

Posterior a lo señalado, la Sala transcribe el artículo 211 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establece que el Municipio no podrá revocar o modificar las autorizaciones concedidas, sin embargo no efectúa ningún análisis sobre esta disposición jurídica que permita evidenciar las razones por las cuales la accionante fue dejada en indefensión o el acto administrativo no fue debidamente motivado.

Por su parte, en el considerando octavo, la Sala transcribe el artículo 88 de la Constitución de la República y establece que:

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 010-14-SEP-CC, caso N.° 1250-11-EP.

> …de conformidad a este mandato constitucional el contenido del oficio suscrito por el Dr. Walter Intriago Díaz Director del Departamento de Planeamiento Municipal del Cantón Chone, carece de legitimidad, y conlleva la peculiaridad de daños inminentes, por los efectos gravosos en contra de la recurrente… (sic)

Este criterio se aleja de la naturaleza de la acción de protección, puesto que no se sustenta en la declaratoria de vulneración de derechos del acto administrativo, sino en la legitimidad o ilegitimidad del mismo.

A partir de este criterio, la Sala finalmente concluye: "en la especie el oficio el oficio del 6 de Mayo del 2010, suscrito por esta autoridad de la Administración Pública violó el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, existiendo por tanto una violación de rango constitucional" (sic). Conclusión que no se sustenta en ningún análisis previo ni en ninguna disposición jurídica que permita observar las razones por las cuales el acto impugnado vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica. En base a estas argumentaciones, la Sala resuelve confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida.

En razón de las consideraciones efectuadas, se evidencia que la Sala durante toda la decisión confunde la naturaleza de la acción de protección, puesto que la equipara con la acción de amparo constitucional, lo cual contradice lo dispuesto en la Constitución de la República respecto de esta garantía jurisdiccional. Además, del análisis de la decisión se observa que no existe una justificación razonada que sustente la conclusión de la Sala de que se vulneraron los derechos al debido proceso y seguridad jurídica.

En este sentido, la confusión de la Sala genera que esta sustente todo su análisis a partir de la "legitimidad del acto" más no de la "verificación de la vulneración de derechos constitucionales", como correspondía dada la naturaleza de la acción de protección de ser una garantía jurisdiccional de conocimiento. Por lo tanto, se incumple el requisito de razonabilidad.

En cuanto al requisito de lógica, se evidencia que la Sala inicia estableciendo que la presente acción de protección se radica en virtud del recurso de apelación interpuesto por el doctor Italo Iván Colamarco Vera y el abogado Daltón Alexi Pazmiño Castro, respectivamente en calidad de alcalde y procurador síndico del municipio de Chone, por el doctor Jaime Robles Cedeño, en calidad de director regional de Manabí de la Procuraduría General del Estado, y Miriam Alexandra Naveda Giler.

En este sentido en el considerando primero la Sala determina:

> La Sala es competente para conocer la presente Acción de Protección en segunda instancia, de conformidad con el mandato del Art. 86, numeral 3, segundo inciso, de la Constitución de la República del Ecuador, y la disposición del Art. 8, numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (sic)

Mientras que en el considerando segundo la Sala declara la validez de la acción de protección.

En el considerando tercero, la Sala se refiere a lo señalado por las partes, así precisa:

> Que el Dr. ITALO COLAMARCO VERA Y AB. DALTON ALEXI PAZMIÑO CASTRO en calidad de Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Chone respectivamente, interponen recurso de apelación y lo fundamentan de la siguiente manera: "que de acuerdo con lo expresado en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina los requisitos para poder presentar acción de protección, y en el caso que nos ocupa no existe la violación de un derecho constitucional, mucho menos una acción y omisión de autoridad pública…comparece el Dr. JAIME ANDRES ROBLES CEDEÑO, Director Regional de Manabí de la Procuraduría General del Estado, manifestando que por no estar de acuerdo con la sentencia dictad[a] por el señor Juez deduce RECURSO DE APELACIÓN; a fj. 148 a 149 comparece la señora MIRIAM ALEXANDRA NAVEDA GILER manifestando que: No está de acuerdo en que el referido acto administrativo este afectado con nulidad por falta de motivación, por haber sido dictado enunciando los principios jurídicos de los antecedentes del hecho, esto es que existían muchas denuncias de la compareciente en mi calidad de copropietaria conforme lo he justificado… (sic)

En el considerando cuarto, la Sala hace referencia a la acción de protección interpuesta por Johanna Isabel Moreira Andrade. En el considerando quinto se determina:

> El acto de autoridad pública impugnado es el oficio de fecha 6 de Mayo del 2010, suscrito por Walter Intriago Díaz, DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL DEL CANTÓN CHONE, por el cual comunica a la accionante la paralización de la construcción de la obra, hasta que se aclare judicialmente el asunto y se subsanen los inconvenientes entre copropietarios, ya que según escritura pública este piso ya está construido. (sic)

A continuación en el considerando sexto, la Sala conforme ya fue señalado en el requisito de razonabilidad, equipara a la acción de protección con la garantía de amparo constitucional, ya que por un lado establece que el objetivo de la acción protección se encuentra destinado a cesar, evitar la comisión o remedirá las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos, que violen derechos constitucionales, fundamento bajo el cual la Sala además precisa que es una condición de procedencia de la acción de protección la verificación de ilegitimidad del acto, lo cual se constituye en un criterio que se sustenta a partir de falacias, en tanto la acción de protección es una garantía que establece una protección integral a los derechos constitucionales, puesto que determina que actos u omisiones han vulnerado estos derechos, y establece las medidas de reparación integrales necesarias para su remediar las consecuencias de dicha vulneración.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

> Dicho de este modo, esta garantía evidencia la irradiación constitucional que a partir del año 2008 en el Ecuador se ha venido forjando, por cuanto la misma, además de tener una amplia activación en el sentido de que cualquier persona la

> puede presentar cuando considere que sus derechos han sido vulnerados, tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución[4].

En este sentido, no existe la debida coherencia entre las disposiciones jurídicas que cita la Sala y el análisis que efectúa de estas.

Por su parte, en el considerando séptimo la Sala determina:

> De la revisión y análisis de la documentación aparejada a la demanda y en la diligencia de audiencia pública de acción de protección, se establece que la accionante JOHANA ISABEL MOREIRA ANDRADE, solicita permiso de construcción para la terminación de su vivienda en el tercer piso que posé en un edificio de régimen de propiedad horizontal, y el municipio de Chone con fecha 18 de Marzo de 2010, concede la autorización correspondiente, a través del Departamento de Planeamiento Municipal, firmada por su Director Dr. Walter Intriago Díaz; sin embargo, esta misma autoridad mediante oficio de fecha 5 de Mayo de 2010 dispone la paralización de la construcción, sin que previamente sea iniciado un expediente administrativo, que le permitiera a la accionante ejercer el derecho a la defensa, violentando consecuentemente las garantías básicas del debido proceso, oficio que incumple al mandato del Art. 76, numeral 7, literal l de la Constitución de la República del Ecuador, que hace relación a la motivación que deben contener las resoluciones, fallos o actos administrativos de los Poderes Públicos, el Art. 211 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal dispone que: " La municipalidad, no podrá revocar o modificar las autorizaciones concedidas, si las obras hubieran sido iniciadas y se estuvieres ejecutando conforme a las mismas, sin contar con el consentimiento de los promotores o ejecutores, bajo pena de pagar a éstos y a los propietarios de los lotes, los daños o perjuicios que tal hecho origine. Las disposiciones contenidas en el presente artículo se aplicarán en todas las disposiciones que de hecho existieren en relación con esta materia y a las que en el futuro se presentaren. (sic)

Del análisis de la conclusión de la Sala, se establece que no existe una debida justificación de las razones por las cuales la accionante fue dejada en indefensión, ya que únicamente se refiere a la ausencia de un expediente administrativo, no obstante en ninguna parte de su análisis menciona lo señalado por las partes procesales al presentar su recurso de apelación y que era fundamental para decidir el caso concreto, puesto que Miriam Alexandra Naveda en la sustanciación del proceso alegó que la construcción del departamento afectaba derechos de terceros. En tal virtud, a efectos de consolidar una protección integral de derechos constitucionales era medular que la autoridad judicial se pronuncie al respecto.

Sin embargo, se observa una conclusión incompleta que no se apoya en las premisas que eran medulares para que el juez forme su criterio. Además no se desprende una debida coherencia en tanto la Sala se refiere a los hechos del caso, posterior a esto determina una supuesta vulneración del derecho a la defensa, alegando a continuación sin ningún análisis previo una vulneración de la garantía de la motivación y pasando a continuación a citar una disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, premisas que no cuentan con una vinculación que permita evidenciar una justificación sobre la vulneración de derechos por parte de la Sala.

A continuación en el considerando octavo, la Sala transcribe el artículo 88 de la Constitución de la República, estableciendo: "el contenido del oficio suscrito por el Dr. Walter Intriago Díaz Director del Departamento de Planeamiento Municipal del cantón Chone, carece de legitimidad, y conlleva la peculiaridad de daños eminentes" (sic). En tal virtud, se evidencia que la Sala efectúa un análisis de legitimidad del acto administrativo y no de constitucionalidad como era su deber hacerlo.

Posterior a esto, sin efectuar un análisis previo la Sala determina además la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y establece que existen violaciones de rango constitucional. Fundamentación bajo la cual se resuelve confirmar en todas sus partes la sentencia subida en grado.

En razón de lo señalado, esta Corte observa que la sentencia impugnada bajo una equiparación de la acción de protección al amparo constitucional, efectúa un análisis de legitimidad del acto administrativo, sin pronunciarse adecuadamente sobre la vulneración de derechos alegada. En este sentido, existen premisas falaces dentro de la decisión que generan que se emitan conclusiones que no guardan conformidad con la naturaleza de la acción de protección.

Además, el análisis de la vulneración de derechos en la sentencia no se sustenta en una justificación razonada, ya que al contrario se establece una vulneración de la garantía de motivación y seguridad jurídica, sin determinar las razones precisas de aquello. En este sentido, se concluye que la decisión incumple el requisito de lógica.

En lo referente al requisito de comprensibilidad se observa que la decisión fue emitida utilizando un lenguaje claro, de fácil acceso tanto para las partes procesales como para el auditorio social en general, por lo que se torna comprensible. De esta forma se declara que la decisión judicial impugnada cumple con el tercer requisito de la motivación.

Por todo lo analizado esta Corte declara que la sentencia del 09 de noviembre de 2010, a las 10:00, emitida por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro de la acción de protección N.° 27/2010, al incumplir los requisitos de razonabilidad y lógica, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación.

La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

La accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, a las 10:00, por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí alegando la vulneración

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 146-14-SEP-CC, caso N.° 1773-11-EP.

de sus derechos constitucionales, en tanto a su criterio el órgano judicial no consideró las alegaciones que presentó en calidad de tercera interesada dentro de la diligencia de audiencia pública.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República y determina que: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.". En tal sentido este derecho constitucional garantiza la certeza de la aplicación del sistema jurídico que rige el Estado Constitucional de derechos y justicia, en tanto que asegura el respeto a la Constitución de la República, así como la aplicación de normativa jurídica previa, clara y pública.

Bajo este escenario, la seguridad jurídica se constituye en el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, ya que establece el respeto al marco jurídico que regirá la sociedad en un determinado momento. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.° 016-15-SEP-CC determinó que:

> Según lo establece la Constitución de la República en su artículo 82, el derecho constitucional a la seguridad jurídica se sustenta en el respeto a las disposiciones constitucionales y en la existencia de normas jurídicas previamente establecidas, las mismas que deberán ser claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, pues de este modo se logra la certeza y confianza de los ciudadanos ante el cumplimiento de la legislación en nuestro país. Por ello, corresponde a las autoridades públicas acatar y respetar el ordenamiento jurídico, caso contrario, deviene una incertidumbre en torno a la aplicación de dichas normas.[5]

De esta forma, el derecho a la seguridad jurídica materializa la supremacía constitucional y a su vez garantiza una aplicación normativa adecuada por parte de las autoridades públicas.

En este sentido, a efectos de determinar si la decisión impugnada vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, se debe precisar que la misma resuelve una acción de protección, garantía jurisdiccional que tiene por objetivo el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. Así, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

> La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

De esta forma, como ya fue señalado en el primer problema jurídico, el análisis de la Sala tenía que estar encaminado hacia la verificación de la vulneración de derechos, es decir, la autoridad judicial debía determinar en qué medida el acto u omisión impugnado generó la vulneración de derechos constitucionales y a partir de ello establecer las medidas de reparación integrales que eran necesarias considerando las circunstancias particulares del caso.

Del análisis de la decisión judicial se evidencia que la Sala, previo a analizar el caso concreto, se refiere a la acción de protección, determinando que:

> La acción de protección de acuerdo con lo establecido en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es un recurso al cual se accede aspirando obtener del Estado, tutela traducida en objetivos de protección destinados a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos.

Es decir, a criterio de la Sala la acción de protección cesa, evita o remedia las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos, es decir, contrarios a la ley, criterio que no se adecua a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República que establece: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales".

Bajo esta consideración, se debe precisar que la acción de protección es una garantía encaminada a conocer las vulneraciones de derechos constitucionales, requiriendo para ello un análisis integral que tome como punto de partida los derechos alegados como vulnerados, la jurisprudencia constitucional, los patrones fácticos de un caso concreto y la situación de la víctima de la vulneración, puesto que de esta forma se puede determinar el grado en que un acto u omisión vulneró derechos constitucionales.

Sobre lo enunciado, la Corte Constitucional ha sido clara al establecer que:

> Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden[6].

En base a este criterio errado de la Sala, procede a analizar el caso concreto, refiriéndose al acto administrativo impugnado, esto es la orden de paralización de la construcción del departamento de Johanna Isabel Moreira, lo cual según señala, vulnera el derecho a la defensa de la accionante, puesto que no fue emitido mediante un expediente administrativo previo. Sin embargo, la Sala

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 016-15-SEP-CC, caso N.° 0885-11-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 175-14-SEP-CC, caso N.° 1826-12-EP.

no determinó de que forma la accionante fue dejada en indefensión, así como tampoco se pronunció sobre lo alegado por las demás partes procesales, lo cual generó que se formara un criterio aislado de las circunstancias que constituían este caso. En el mismo sentido, la Sala determinó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación sin especificar las razones o motivaciones de dicha conclusión, lo cual también ocurrió con la declaratoria de vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Además la Sala en la parte final de la decisión, concluye que: "de conformidad con este mandato constitucional el contenido del oficio suscrito por el Dr. Walter Intriago Díaz Director del Departamento de Planeamiento Municipal del Cantón Chone, carece de legitimidad" (sic), lo cual evidencia que la Sala, como ya se mencionó, efectuó un análisis de "legitimidad" del acto administrativo y no de constitucionalidad como era su obligación hacerlo.

En este sentido, se evidencia que la Sala al desnaturalizar la esencia de la acción de protección equiparándola a la acción de amparo constitucional, vulneró el derecho a la seguridad jurídica en tanto no observó las disposiciones constitucionales que rigen esta garantía jurisdiccional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 09 de noviembre de 2010, a las 10:00, dentro de la acción de protección N.° 27/2010.

3.2 Ordenar que previo sorteo, otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, resuelva el recurso de apelación interpuesto, en observancia a lo dispuesto en la presente sentencia.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1798-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 106-15-SEP-CC

CASO N.° 0701-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Juan Carlos Orellana Ganchozo, en su calidad de jefe de rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 12 de marzo de 2013, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.° 485-2011.

El 22 de abril de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia al caso N.º 0701-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 02 de julio de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0701-13-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 08 de agosto de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, quien mediante providencia emitida el 05 de diciembre de 2013, a las 09:00, avocó conocimiento del caso y dispuso se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, se notifique con el contenido de la demanda y la providencia a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de ocho días presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, de igual forma se notificó al procurador general del Estado.

Posteriormente, mediante providencia del 02 de septiembre de 2014 a las 11:00, se convocó audiencia pública, la misma que tuvo lugar el martes 09 de septiembre de 2014 (fojas 71 del expediente constitucional), diligencia que se cumplió conforme la razón sentada por la actuaria del despacho, constante a fojas 82 del expediente constitucional.

Decisión judicial impugnada

Sentencia del 12 de marzo de 2013, a las 10:10, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

> **VISTOS:**…**CUARTO:**…**4.2** Las razones por las que cuestiona la resolución del funcionario municipal, entre otras, están que la Empresa no ha recibido ningún servicio prestado por el Gobierno Municipal, la incompetencia del gobierno municipal para el cobro de la denominada "tasa de limpieza" y "plantación de árboles", la falta de motivación de la resolución y la violación del debido proceso;…**4.4.** De la revisión del contenido íntegro de la ordenanza en cuestión, se advierte que, a pesar de que en su denominación se anuncia el establecimiento de una *"tasa por limpieza de cada barril de petróleo derramado y plantación de árboles",* ni en el art. 1, – que no regula nada, pues se trata de una declaración justificante de lo que se regula en el resto del instrumento normativo– ni en el resto de sus disposiciones, se llega a configurar el establecimiento de la tasa anunciada en la denominación de la ordenanza, entendida la tasa como **la contraprestación por la provisión de un servicio o la actividad del ente público,** se refiere afecte o beneficie de modo particular al contribuyente, pues el instrumento normativo debió configurar adecuadamente el servicio a prestarse, las condiciones de prestación, los criterios de valoración y el pliego tarifario que determine con claridad los elementos que son determinantes en dicha valoración; nada de ello existe en el instrumento en cuestión; **4.5** Por el contrario, a partir del art. 3 hasta el 6 de la ordenanza, se establecen circunstancias en las cuales se produce el derrame de petróleo y el efecto de ello, que es el cobro de una multa, como expresamente se señala, y que está prevista en función de un número determinado de remuneraciones mensuales unificadas a la fecha (de producirse el derrame, debe entenderse); al no regularse un servicio de responsabilidad del gobierno municipal, con todos los elementos que ello requiere, la ordenanza, pese a su denominación, tampoco llega a configurarse como de naturaleza tributaria; **4.6**. La sentencia cuestionada, no realiza un control de constitucionalidad de la ordenanza en referencia como argumenta el recurrente, pues no llega a declarar su inconstitucionalidad, por el contrario, centra su análisis en determinar la naturaleza de las tasas tributarias en general, ambientales en particular y las condiciones de su existencia legal, criterios con los que esta Sala comparte, confrontando con el concepto de "multas" que es el término utilizado por el concejo municipal en la aludida ordenanza; agrega además en su análisis el proceso de remediación por el derrame producido a cargo de la propia Empresa actora y lo confronta con el realizado por el Gobierno Municipal de Aguarico, determinando que se limitó a trabajos de inspección del derrame producido, es decir, que en los hechos tampoco se llegó a configurar la existencia del "servicio", real o potencial, condición sine qua non para que se justifique legalmente el cobro de una tasa. Consiguientemente no se advierte la existencia del vicio alegado por el recurrente. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, ***ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,*** desecha el recurso interpuesto. Sin costas. Notifíquese, publíquese y devuélvase. (sic) (énfasis igual al original)

Antecedentes que originaron la acción extraordinaria de protección

El 30 de enero de 2008, en el cantón Aguarico se produjo un derrame de crudo en áreas del Bloque 16, específicamente en el campo Amo A (Km. 95+300-Línea de producción AMO A-SPF), por la compañía Repsol YPF Ecuador S.A., producto de este suceso la municipalidad de este cantón inició acciones en contra de la referida compañía.

El 23 de julio de 2008, el señor Juan Carlos Orellana Ganchozo, en su calidad de jefe de rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico, notificó al representante de la empresa "Repsol YPF" el acto administrativo, en el que solicitó "se cobre una tasa de limpieza de tres millones de dólares por 500 barriles de crudo derramados y plantación de árboles en un área de tres hectáreas por un valor de cien mil dólares, dando un total de tres millones cien mil dólares".

Esto se lo hizo en función a la Ordenanza que establece la tasa por limpieza de cada barril de petróleo derramado y plantación de árboles, dentro de la jurisdicción del cantón Aguarico, publicada en el Registro Oficial N.° 149 del 16 de agosto de 2007[1].

[1] Art. 1.- OBJETO DE LA TASA.- La contaminación y daños que provoca el derramamiento de petróleo en el cantón Aguarico, está produciendo la extinción de varias especies de la flora, fauna y vida silvestre así como causando daños a la salud humana y, a otros bienes de los moradores que habitan en las diversas parroquias y comunidades de esta jurisdicción, y al estar dentro del cantón Aguarico una de las reservas de biosfera más grande del país y que la conservación, defensa y mejoramiento de estas áreas verdes, es una actividad que por razones de equilibrio ecológico, bienestar colectivo y calidad de vida deben responder a los requerimientos de la humanidad por lo que la Municipalidad de Aguarico está actuando dentro de su competencia.
Art. 2.- Le corresponde a la Municipalidad de Aguarico mantener el control del derramamiento de petróleo, que provoquen determinadas empresas dedicadas a la explotación de crudo.
Art. 6.- Cuando el derrame producido se expanda por la parte terrestre y fluvial se aplicara la multa de treinta remuneraciones mensuales unificadas por cada barril derramado, valores que podrán ser recaudados mediante la vía coactiva.

El cálculo que realizó el municipio de Aguarico, a fin de cobrar la tasa de limpieza a la empresa Repsol, fue realizado de la siguiente manera: como el derrame de crudo se produjo en la parte terrestre y fluvial del cantón, le aplicaron la multa de 30 remuneraciones básicas de conformidad a lo estipulado en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal. Dicha remuneración a esa fecha fue de $200,00 USD que multiplicados por las 30 remuneraciones daban la cantidad de $6.000,00 USD, valor que se debía multiplicar por los 500 barriles de crudo derramado, dando el total de $3.000.000,00 USD (tres millones de dólares de los Estados Unidos de América), más los $100.000,00 USD equivalente a la plantación de árboles en las tres hectáreas del cantón, dando en su totalidad la cantidad de tres millones cien mil dólares.

La empresa Repsol YPF por intermedio de su procuradora judicial, el 04 de septiembre de 2008 interpuso una demanda de impugnación por el acto administrativo contenido en la notificación N.° 0026-JR-JCO-GMCA del 23 de julio de 2008, suscrita por el señor Juan Orellana Ganchozo, jefe de rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico.

El proceso mencionado llegó a conocimiento de los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 1 con sede en Quito, quienes el 22 de septiembre de 2011, a las 08:49, resolvieron aceptar la demanda presentada por la procuradora judicial de Repsol YPF Ecuador en contra del jefe de rentas del Gobierno Municipal del cantón Aguarico, dejando sin efecto el contenido de la notificación N.° 0026-JR-JCO-GMCA del 23 de julio de 2008. Ante esta decisión, el demandado requirió la ampliación de la sentencia antes referida, misma que fue resuelta el 17 de octubre de 2011, en la cual se negó lo solicitado.

Finalmente, el demandado presentó recurso de casación, recayendo la causa en la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, la cual el 12 de marzo de 2013, a las 10:10, resolvió desechar el recurso interpuesto. De esta decisión se interpuso la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal, el legitimado activo manifiesta que la Jefatura de Rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Aguarico, mediante resolución N.° 0026-JR-JCO-GMCA del 23 de julio de 2008, dispuso el pago de tres millones cien mil dólares de los Estados Unidos de América a la compañía REPSOL YPF ECUADOR S.A., por el derrame de 500 barriles de petróleo producido en áreas terrestres y fluviales del cantón.

Señala que la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado los derechos constitucionales del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico, toda vez que las autoridades jurisdiccionales no cumplieron con su obligación constitucional de motivar su decisión, por cuanto la judicatura en cuestión no hizo mención de las normas o principios jurídicos en los que se fundó para desechar el recurso presentado y, consecuentemente, dejaron sin efecto la resolución impugnada.

Manifiesta el accionante que todas las sentencias contienen razonamientos jurídicos en los cuales se establecen métodos para interpretar la Constitución, las leyes, la doctrina y la jurisprudencia, con el fin de lograr un fallo en el que se expliquen las razones para haber tomado una decisión, pero en la resolución impugnada no existió ningún razonamiento jurídico.

Considera que los jueces de la Sala al haber determinado que la "Ordenanza que establece la tasa por limpieza de cada barril de petróleo derramado y plantación de árboles, dentro de la jurisdicción del Cantón Aguarico" no es de carácter tributario, mal podría ser resuelto este proceso por un tribunal cuya competencia radica en normas tributarias, es decir, carecería de competencia para dictar sentencia, pues sus límites se circunscriben a las controversias provenientes de normas tributarias.

Derecho constitucional supuestamente vulnerado por el fallo judicial impugnado

A criterio del accionante, a través de la sentencia impugnada se ha vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación señalado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos, el legitimado activo solicita a la Corte Constitucional que:

> … se disponga la inmediata reparación integral de los daños causados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Aguarico, para cuyo efecto se declarará la nulidad de todo lo actuado y se ordenará la validez del acto administrativo contenido en la resolución No. 026-JR-JCO-GMCA, el cual fue dictado el 23 de julio del 2008 y fue notificada el mismo día 23 de julio de 2008 a las 17H00… (sic)

Contestación a la demanda

Comparecencia del Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, en su escrito de 20 de diciembre de 2013 (fojas 62 y 63 del expediente constitucional), en lo principal expresa:

> Que los jueces de la Sala Especializada de la Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia han emitido su sentencia sin enunciar las normas o principios jurídicos en los que se fundamentaron para dejar sin efecto el acto administrativo (resolución No. 026-JR-JCO-GMCA de 23 de julio de 2008) mediante la cual la Jefatura de Rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Aguarico, de manera legítima, dispuso el pago de TRES MILLONES CIEN MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA…a la compañía REPSOL YPF

> ECUADOR S.A., por producir el derrame de 500 barriles de petróleo crudo en áreas terrestre y fluvial que afectó a una extensa zona de dicho cantón, generando impacto destructivo para el ecosistema y sus habitantes…
>
> Por tanto, esta Procuraduría General del Estado considera que, en efecto, la sentencia impugnada vulnera los expresos derechos constitucionales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Aguarico…, generando además grave perjuicio económico al Estado ecuatoriano.
>
> Señalo la casilla constitucional No. 018 para recibir notificaciones que me correspondan. Acompaño copia certificada de la acción de personal que acredita mi comparecencia. (sic)

Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (legitimados pasivos)

En el expediente no obra el informe de descargo por parte de los legitimados pasivos, pese a haber sido debidamente notificados conforme consta a foja 54 del expediente constitucional.

En calidad de *amicus curiae.*

Comparecencia de la doctora Marisela Salinas Jaramillo en su calidad de procuradora judicial de REPSOL ECUADOR S.A (demandante en el juicio de impugnación), mediante escrito ingresado el 07 de junio de 2013, en lo principal expone:

> Que las alegaciones realizadas por parte del legitimado activo se enmarcan dentro de aspectos de mera legalidad que podían haber sido presentadas ante la justicia ordinaria pero no a través de la presente acción extraordinaria de protección.
>
> Señala también que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Aguarico, no fundamentó en debida forma sus alegaciones, incumpliendo de esta manera lo previsto en el artículo 62 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
>
> Manifiesta que en lo referente a la alegación de falta de motivación de la sentencia recurrida, la misma no encuentra asidero toda vez que manifiesta que "Motivar es encontrar el motivo por el cual se pronunció en determinada forma el juez que resolvió la causa puesta a su conocimiento, lo cual debe producirse de manera razonada atendiendo a las circunstancias particulares del caso y apegada a los preceptos constitucionales y legales. (sic)

Expresa que la sentencia proveniente de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en ningún momento llega a calificar como no tributaria la ordenanza en cuestión, tan solo se limita a establecer las falencias existentes en el contenido de esta.

Considera que la acción extraordinaria de protección fue presentada de manera extemporánea en razón que se ha interpuesto el 08 de abril de 2013, y finalmente señala que al no cumplir los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico la presente garantía jurisdiccional debería ser inadmitida.

Audiencia celebrada dentro de la causa

El 09 de septiembre de 2014, a las 09:30, se celebró la audiencia pública convocada mediante providencia del 02 de septiembre de 2014, a la cual comparecieron: por parte del legitimado activo el doctor Hernán Borja, en representación del jefe del departamento de rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico, y como tercero interesado el doctor Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado. No comparecieron los legitimados pasivos ni la doctora Marisela Salinas Jaramillo en su calidad de procuradora judicial de REPSOL ECUADOR S.A., a pesar de haber sido legalmente notificados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El accionante Juan Carlos Orellana Ganchozo, en su calidad de jefe de rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico (demandado en el juicio de impugnación) se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, 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.

De la naturaleza de la acción extraordinaria de protección

El artículo 94 de la Constitución de la República establece que:

> La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la

> falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En consecuencia, esta acción nace y existe para proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados o afectados por sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. La incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conforme al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

Análisis constitucional

Por las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente garantía jurisdiccional, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia de 12 de marzo de 2013, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al desechar el recurso de casación interpuesto por el Municipio del cantón Aguarico ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

En la presente acción extraordinaria de protección, el legitimado activo afirma que los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no motivaron adecuadamente la sentencia, al decir que:

> …las autoridades jurisdiccionales no cumplieron con su obligación constitucional de motivar su decisión, por cuanto la judicatura en cuestión no hizo mención de las normas o principios jurídicos en los que se fundó, para desechar el recurso presentado y consecuentemente dejaron sin efecto la resolución impugnada…

Por lo tanto, aduce la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

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

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:…7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:…l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Por lo tanto, como elemento esencial del derecho al debido proceso se encuentra la motivación, la cual es una garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado, en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados. De ahí que a través de este principio, todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que han tomado se adecuen a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales. En efecto, esta garantía constitucional permite a las personas conocer de manera clara la explicación de los argumentos y/o razones que tuvo determinada autoridad pública para tomar una decisión en el sentido que lo ha hecho, por eso, las resoluciones judiciales deben expresar los razonamientos de hecho y de derecho que condujeron al órgano jurisdiccional a tomar determinada resolución, en la cual no cabe la arbitrariedad del juzgador, que está obligado a interpretar y aplicar las leyes de acuerdo con los preceptos y principios constitucionales.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha establecido ciertos parámetros para que una determinada resolución se encuentre debidamente motivada, la misma que está compuesta por tres requisitos fundamentales que deben ser considerados por los operadores jurídicos al emitir sus sentencias, siendo estos presupuestos la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, los cuales deben estar presentes de manera simultánea en la decisión judicial. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

> El requisito de razonabilidad significa que la decisión se encuentre fundamentada en principios constitucionales y en disposiciones jurídicas pertinentes al caso concreto y que de su argumentación no se desprenda contradicción al ordenamiento jurídico. El requisito de lógica establece que las premisas que integran la decisión deben encontrarse formuladas en un orden sistemático, existiendo una debida correlación entre unas y otras. Por su parte, el requisito de comprensibilidad exige que la decisión se encuentre redactada en un lenguaje claro que más allá de ser entendido por las partes procesales, sea debidamente comprendido por el auditorio social en general…[2]

De lo transcrito se observa con claridad que toda autoridad se encuentra en la obligación de fundar su decisión en las disposiciones normativas, así como también, tiene la obligación de argumentar y justificar en debida forma aquellas afirmaciones realizadas, y finalmente, debe efectuar sus exposiciones de una manera clara, concreta y comprensible, toda vez que la decisión, conforme lo señalado, no encuentra como únicos destinatarios a los intervinientes en el proceso, sino también a la sociedad en general. Las consideraciones antes enunciadas nos permiten evidenciar que, para que una sentencia se encuentre debidamente motivada deben concurrir los presupuestos antes mencionados, los mismos que deben ser contrastados con el caso en concreto, a fin de determinar si fueron observados en la decisión impugnada. Para el efecto, esta Corte, en el caso *sub examine*, analizará la resolución judicial a partir de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 133-14-SEP-CC, caso 0644-14-EP.

En lo que respecta al requisito de **razonabilidad**, debemos tener en cuenta que la decisión judicial no debe imponer consideraciones contrarias a la Constitución o a las fuentes del derecho aplicables al caso concreto. Esto quiere decir que el operador jurídico debe remitirse al tema que le han puesto en su conocimiento y que la resolución debe estar amparada en los principios constitucionales, en los instrumentos internacionales de derechos humanos o en las normas vigentes del país, los mismos que deben estar relacionados al *thema decidendum* y no a cualquier disposición ajena a este. Es decir, tanto la argumentación como la justificación del juez no debe ser apartada, errónea o fusionada con otros razonamientos, propios de otras materias o acciones. Por tanto, la motivación debe estar libre de anomalías o dificultades, de manipulaciones y de imposiciones de determinadas ideologías y concepciones personales de los jueces, pues las razones aparentes producen fallos arbitrarios, indebidamente justificados en derecho. En consecuencia, el objetivo de este requisito es descubrir y/o descartar los argumentos equivocados en la resolución.

Del análisis de la sentencia impugnada, se desprende que ella contiene cuatro considerandos. En el **primero** se cita el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, el artículo 1 de la Codificación a la Ley de Casación y finalmente el artículo 185 numeral 1 segunda parte del Código Orgánico de la Función Judicial, disposiciones que evidencian la competencia de los jueces de la Sala para sustanciar y resolver el recurso de casación. En el **segundo** mencionan los fundamentos del recurso presentado por el señor Juan Carlos Orellana Ganchozo. El **tercero** expresa la contestación del recurso realizado por la doctora Marisela Salinas, procuradora judicial de la compañía Repsol YPF Ecuador. En el **cuarto** y último considerando se desarrollan varios numerales, en los cuales hacen un relato de la Ordenanza Municipal emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico, además se realiza el análisis, artículo por artículo de la referida ordenanza, expresando que el artículo 1 establece el objeto de la tasa; que los artículos del 3 al 6 estatuyen las multas sobre el barril de crudo derramado; y finalmente el artículo 7 determina la atribución que tiene la jefatura de rentas del municipio para aplicar sanciones dispuestas en la ordenanza, para concluir diciendo que:

> …ni en el art. 1, –que no regula nada, pues se trata de una declaración justificante de lo que se regula en el resto del instrumento normativo– ni en el resto de sus disposiciones, se llega a configurar el establecimiento de la tasa anunciada en la denominación de la ordenanza, entendida la tasa como **la contraprestación por la provisión de un servicio o la actividad del ente público**… (énfasis añadido)

Además, realizan una definición de tasa tributaria para finalmente desechar el recurso interpuesto por el jefe de rentas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico.

Las consideraciones que preceden claramente desconocen la jurisprudencia expedida por este Organismo en la sentencia N.° 003-09-SIN-CC, dictada dentro del caso 0021-09-IN, la misma que constituye fuente de derecho, refiriéndose a que si el contribuyente debe obtener o no un beneficio por el pago de una tasa, expresó: "…que la mayoría de la doctrina considera en la actualidad que no es un elemento esencial…".

Es decir, que en el caso *sub júdice* la empresa Repsol no tenía que esperar un servicio de parte del Municipio del cantón Aguarico para pagar la tasa por concepto del derrame de petróleo, sino que tenía que hacerlo tal como lo disponía la Ordenanza Municipal por haber producido daños en áreas terrestres y fluviales del cantón, los cuales estaban previstos en la citada ordenanza.

Asimismo, la sentencia cuestionada ha inobservado la Constitución de la República al tenor de lo dispuesto en el artículo 264 que estatuye que "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley" y específicamente en el numeral 5 establece que los municipios pueden "Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras", pues en el presente caso, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Aguarico estaba en la facultad para crear, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras para su cantón, es decir, que al emitir la referida ordenanza sobre "la tasa por limpieza de cada barril de petróleo derramado y plantación de árboles" no estaba vulnerando derecho alguno, sino que estaba disponiendo el pago de una tasa a la empresa o compañía que ocasione derrame de petróleo en su jurisdicción.

Por tanto, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia al expedir la sentencia, inobservaron lo dispuesto en la Constitución de la República y en la jurisprudencia *ut supra* de este Organismo, incumpliendo de esta manera con el requisito de la razonabilidad.

En cuanto al segundo requisito, la **lógica**, esta Corte Constitucional debe verificar si la resolución impugnada contiene coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión, es decir, que la sentencia debe estar ordenada y concatenada con los elementos que la integran, para permitirle a los jueces o juezas enunciar conclusiones con un adecuado razonamiento, tomando en consideración los hechos que fueron puestos a su conocimiento, así como la normativa aplicable al caso concreto.

Para el efecto, este Organismo pasará a verificar si en la sentencia cuestionada se ha incorporado el elemento de la lógica. En el caso *sub examine,* los jueces en la decisión judicial establecen las siguientes premisas: **i)** Que ninguna de las disposiciones normativas de la Ordenanza Municipal, que determina la tasa por limpieza de barril de crudo y plantación de árboles, regulan absolutamente nada; **ii)** Que al no regularse un servicio de responsabilidad del municipio, la ordenanza pese a su denominación, no llega a configurarse de naturaleza tributaria; **iii)** Que la sentencia recurrida no ha realizado control de constitucionalidad de la ordenanza, pues no declara la inconstitucionalidad; **iv)** Que centró su análisis en determinar la naturaleza de las tasas tributarias en general y ambientales en particular; **v)** Que centró su

análisis en las condiciones de la existencia legal de la Ordenanza Municipal; y, **vi)** Que no se configuró la existencia del servicio real del municipio del cantón Aguarico para que justifique el cobro de una tasa.

Los jueces nacionales de casación se limitaron a realizar un análisis de todos los artículos que conforman la Ordenanza Municipal emitida el 16 de agosto de 2007, que trata sobre "la tasa por limpieza de cada barril de petróleo derramado y plantación de árboles dentro de la jurisdicción del cantón Aguarico", cuando esa competencia le corresponde única y exclusivamente a esta Corte Constitucional en una demanda de inconstitucionalidad, es decir, los jueces nacionales se apartaron del caso puesto en su conocimiento, ya que de una manera errónea hicieron el estudio de los artículos de la ordenanza, cuando lo que tenían que hacer era atender las pretensiones del recurrente[3]. Ahora bien, a fin de no dejarlo en la indefensión, de conformidad con el principio dispositivo estatuido en la parte final del numeral 6 del artículo 168 de la Constitución de la República, tenían la obligación constitucional de pronunciarse sobre las peticiones realizadas por el señor Juan Carlos Orellana Ganchozo en su demanda de casación.

Desde este punto de vista, como se puede observar los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el considerando cuarto de la resolución impugnada desechan el recurso interpuesto por el señor Juan Carlos Orellana Ganchozo, mencionando que al revisar íntegramente la Ordenanza Municipal emitida por el Gobierno Autónomo Municipal del cantón Aguarico la misma no regula nada. Esta consideración no tiene coherencia con la tercera y cuarta premisa que indican que no se ha declarado inconstitucional la ordenanza y que están de acuerdo con el criterio de la Sala en determinar la naturaleza de las tasas. Tampoco existe relación con la quinta y sexta premisa, por cuanto centraron su análisis en la existencia legal de la Ordenanza Municipal y además manifiestan que el municipio de Aguarico no ha prestado ningún servicio que justifique el cobro de una tasa, para concluir desechando el recurso de casación.

Por tanto, las premisas no guardan coherencia con la conclusión y la decisión final adoptada, pues no consta una argumentación lógica apropiada entre la parte considerativa y la parte resolutiva de la sentencia, pues no exponen cuáles fueron las razones o motivos que tuvieron para desechar el recurso de casación, haciéndolo sin ningún análisis previo que justifique la resolución a la que llegaron. En consecuencia, esta Corte Constitucional observa que en el fallo impugnado se ha evidenciado incoherencia entre las premisas y la conclusión, al expresar que ninguna de las disposiciones de la Ordenanza Municipal "regulan nada", además de manifestar que el municipio del cantón Aguarico no ha justificado legalmente que haya dado algún servicio para realizar el cobro de una tasa a la compañía Repsol, por lo que la decisión tomada por los jueces no ha sido justificada, careciendo entonces del elemento de la lógica.

En este contexto, este Organismo estima pertinente hacer énfasis en que las autoridades jurisdiccionales, indistintamente de la jerarquía, especialidad y materia que se encuentren conociendo, están en la obligación de motivar en debida forma el porqué de sus afirmaciones realizadas en el marco de la decisión y no limitarse simplemente a mencionarlas.

Por último, en cuanto al requisito de la **comprensibilidad**, hay que establecer que se refiere a que una resolución debe gozar de claridad en el lenguaje, que permita una completa y correcta comprensión de las ideas, a fin de que pueda ser accesible al mayor número de personas, con miras a su fiscalización por parte de los mismos, esto es, que la argumentación que exponen en la decisión judicial sea clara, sencilla, concreta, inteligible, asequible, sintética y fluida para su mejor entendimiento, que no se utilicen palabras de difícil comprensión para el ciudadano, así como también deben incluirse los hechos y el derecho al caso concreto, conteniendo las razones que lleven a una decisión afirmativa o negativa sobre la existencia de los argumentos reales para la solución de la causa, así lo advierte el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice:

> Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

Resulta importante mencionar que la comprensibilidad es un instrumento eficaz, un mecanismo idóneo y primordial para que el operador jurídico efectúe una labor pedagógica, para que en sus resoluciones se explique de manera clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, narrando de modo global los hechos y el derecho involucrado y así pueda tomar la decisión correcta en su resolución.

De la revisión de la sentencia de casación se observa que los jueces de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, en el considerando **4.4,** realizaron la siguiente afirmación:

> …a pesar de que en su denominación se anuncia el establecimiento de una 'tasa por limpieza de cada barril de petróleo derramado y plantación de árboles', ni en el art.1, –que no regula nada, pues se trata de una declaración justificante de lo que se regula en el resto del instrumento normativo– ni en el resto de sus disposiciones, se llega a configurar el establecimiento de la tasa anunciada en la denominación de la ordenanza… (sic)

Como se observa, en el párrafo precedente, este Organismo encuentra la existencia de una falta de claridad y de redacción

[3] Ver demanda de recurso de casación suscrita por el doctor Hernán Borja Borja, abogado patrocinador del señor Juan Orellana, constante a fojas 30 y 31 del expediente de la Corte Nacional de Justicia, que en lo principal dice: "…La Sala de esta manera aplicó indebidamente esta disposición constitucional (Art. 76 numeral 3 de la Constitución) por cuanto las disposiciones que debía aplicar eran los Arts. 220, 221 y 222 del Código Tributario y decidir tan solamente sobre la legalidad del acto administrativo impugnado…otro de los errores de la sentencia recurrida, pues inaplicó el Art. 19 de la Ley de Casación que establece que la triple reiteración de un fallo de casación constituye precedente jurisprudencial obligatorio y vinculante para la interpretación y aplicación de las leyes…".

en la afirmación realizada por los jueces nacionales, incluso cierta contradicción en su contenido, así por ejemplo en lo referente al aspecto regulatorio o si se prefiere al alcance de la Ordenanza Municipal tantas veces mencionada, textualmente se señala: "…ni en el art.1, –que no regula nada, pues se trata de una declaración justificante de lo que se regula en el resto del instrumento normativo…", en tal virtud se concluye que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria genera una confusión al decir que no regula nada, para después manifestar que regula el resto del instrumento normativo, creando una incomprensibilidad a los destinatarios de la decisión. Por tanto, del examen realizado a la resolución impugnada, al no existir claridad en lo que se ha mencionado, ni una buena redacción en lo narrado, no cumple con el requisito de comprensibilidad.

En consecuencia, la sentencia objetada carece de razonabilidad al no haber invocado normas constitucionales, legales o jurisprudenciales aplicables al caso puesto en su conocimiento. Así, también carece de lógica, lo cual deriva en la incoherencia entre las premisas y la conclusión final, pues contiene un pronunciamiento ligero sin argumentar de una manera ordenada y concatenada las razones que llevaron a los jueces a desechar el recurso de casación. En lo que se refiere a la comprensibilidad, la redacción realizada por los jueces no ha sido en un lenguaje claro, sencillo y entendible, pues los hechos no han sido considerados al momento de tomar la decisión, tornando incomprensible la resolución, por lo que la sentencia impugnada al no cumplir con estos requisitos vulnera la garantía de la motivación.

Finalmente, este Organismo estima pertinente hacer énfasis en que las autoridades jurisdiccionales se encuentran en la obligación constitucional de motivar en debida forma, tanto el análisis que realicen así como también la decisión que adopten, para de esta manera garantizar la observancia del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Otras consideraciones

Junto con lo manifestado en párrafos precedentes, este Organismo considera necesario referirse a la naturaleza de la tasa así como también realizar ciertas puntualizaciones en torno a este aspecto. Es así que los artículos 240 y 264 numeral 5 de la Constitución de la República establecen lo siguiente:

> Artículo 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.
>
> Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias
>
> Artículo 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:
>
> 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

En este orden, el artículo 301 de la Constitución de la República señala también que:

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

De lo transcrito se observa con claridad que los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran debidamente facultados para la creación, modificación y extinción de tasas y contribuciones especiales, mediante actos normativos, actos que deberán contener los elementos que configuran dicho tributo conforme el principio de reserva de ley.

En este contexto, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.° 003-09-SIN-CC dictada dentro del caso N.° 0021-2009-IA señaló:

> Relacionado a si el contribuyente debe obtener o no un beneficio por el pago de una tasa. Partimos de que la mayoría de la doctrina considera en la actualidad que no es un elemento esencial, lo que diferencia a las tasas de los precios. Incluso los tributaristas clásicos como Giannini y Jarach, quienes basados en la filiación económica consideraban a la ventaja como un elemento indiscutible, han modificado sus primitivas opiniones al respecto. Baleiro y Gomes de Souza, manifiestan su opinión al respecto dicen que…es errónea la conclusión que el monto de la tasa debe ser proporcional a la ventaja individual recibida por el individuo…Los servicios financiados por tasas no buscan proporcionar beneficios o ventajas al individuo sino a la colectividad. Posadas Belgrano, quien incluso alguna vez negó el carácter coactivo de la tasa, con la evolución de sus ideas ha sostenido que…lo relevante en la tasa es que exista una prestación del Estado hacia el obligado, de donde, según los casos puede redundar o no un beneficio para este.
>
> Eusebio Gonzáles García, sostiene: "Lo que sucede es que entre los elementos configuradores del hecho imponible de la tasa debe estar presente una actividad administrativa referida al sujeto pasivo de la misma. Es lógico suponer que de esa actividad administrativa normalmente se derivarán beneficios o ventajas, pero tal efecto no es jurídicamente exigible.".
>
> Valdés Costa, reafirma las opiniones de los anteriores doctrinarios cuando establece que "A diferencia de lo que ocurre con los servicios económicos remunerados por precios, el presupuesto de hecho de la tasa, o sea, la condición necesaria y suficiente para que nazca la obligación, es exclusivamente el funcionamiento del servicio, proporcione o no ventajas al obligado" (sic)

Es claro entonces que la existencia de un beneficio perceptible para el contribuyente no constituye un requisito *sine qua non* para la existencia de una tasa, toda vez que conforme lo señalado, este tributo busca la existencia de un beneficio colectivo, más por el contrario lo que sí es necesario para este tipo de tributo es la existencia de la determinación de un hecho generador y la existencia de un

sujeto pasivo, de quien se deberá considerar su capacidad contributiva y que su recaudación esté destinada a la consecución del servicio prestado.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Corte Constitucional en uso de sus competencias y facultades como máximo organismo de interpretación constitucional y de administración de justicia, considera que los argumentos y razonamientos utilizados por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en la decisión impugnada son equívocos, pues siendo los encargados de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución y de los derechos en ella consagrados, han omitido la aplicación de normas constitucionales y legales sustanciales, incurriendo en una interpretación contraria a la Constitución de la República, vulnerando el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme queda indicado en la presente sentencia.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 12 de marzo de 2013, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.° 485-2011.

3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, esto es, momentos antes de dictar la decisión impugnada.

3.3 Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia para que, previo sorteo se constituya el Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario que conozca y resuelva lo que corresponda.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0701-13-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

SENTENCIA N.° 107-15-SEP-CC

CASO N.° 1725-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 17 de octubre de 2012 el señor Carlos Eloy Viteri Gualinga, en calidad de secretario ejecutivo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico "ECORAE", presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro del proceso de diligencia previa N.° 0001-2012, mediante el cual resolvió rechazar el recurso de apelación previamente interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 30 de octubre de 2012, certificó que en referencia a la acción N.° 1725-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio

Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, el 04 de septiembre de 2013 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1725-12-EP y dispuso se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo de 09 de octubre de 2013, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la tramitación de la causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 447-CCE-SG-SUS-2013, de 16 de octubre de 2013, remitió el expediente constitucional N.º 1725-12-EP al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 18 de diciembre de 2014, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.° 1725-12-EP a los Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, con la finalidad de que en el plazo de cinco días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Antecedentes Fácticos

La ingeniera Katya Lorena Bastidas Burbano, el 03 de abril de 2012 presentó demanda de diligencia previa de notificación de recepción definitiva del contrato de consultoría N.° CDC-ECORAE-003-2011 suscrito con ECORAE, aduciendo que esta ha operado de pleno derecho, la misma que recayó en el Juzgado Segundo de lo Civil de Pastaza, el cual mediante providencia dictada el 19 de abril de 2012, ordenó notificar, " (…) con la recepción definitiva presunta de la Consultoría denominada Modelo de Gestión del Sistema de Transporte Aéreo de la Circunscripción Territorial Especial, al señor Carlos Viteri Gualinga, en calidad de Secretario Ejecutivo del Instituto para el Desarrollo Regional Amazónico "ECORAE", el mismo que podrá oponerse en el término de cinco días (…)".

La citada providencia fue notificada al señor Carlos Viteri Gualinga, en calidad de secretario ejecutivo del "ECORAE", el 11 de mayo del 2012, motivo por el cual este, mediante escrito de fecha 17 de mayo del mismo año, interpuso recurso de apelación, el mismo que fue concedido por el Juez Segundo de lo Civil de Pastaza.

El 19 de septiembre de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, mediante auto, resolvió que el recurso fue ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido por el juez *a quo*, al haberse presentado fuera del termino de tres días para su interposición, por lo que al carecer de competencia para resolverlo, dispone la devolución del expediente el juzgado de origen.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 19 de septiembre de 2012, por los Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

> Examinando la causa en forma detenida se concluye que la peticionaria ING. BASTIDAS BURBANO KATYA LORENA, basada en los artículos 1554 y 1561 del Código Civil, acudió al Juzgado Segundo de lo Civil de Pastaza, previo sorteo para que disponga la notificación al contratante el Instituto de Ecodesarrollo de la Región Amazónica ECORAE, manifestando que "la recepción definitiva del contrato No CDC-ECORAE-003-2011 suscrito el 18 de agosto del 2011, ha operado de pleno derecho, puesto que la Institución (ECORAE), no formulo observaciones al cumplimiento del contrato, una vez que fue notificada y recibió la absolución de la observaciones constantes en el informe final definitivo, por parte de la contratista. Dejando el ECORAE caducar el termino de diez días establecido contractualmente". Avocando conocimiento el señor Juez A quo, ha dispuesto la notificación a los demandados, por su parte el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, expresa que: "impugno y rechazo la recepción presunta de pleno derecho de la consultoría materia de la Litis, caso contrario, interpongo el Recurso de apelación, para ante la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, con fundamento, en el literal m) del numeral 7 del art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el art. 323 y siguiente del Código de Procedimiento Civil", de lo expresado por el recurrente se concluye que al plantear el recurso de esta manera no está especificando a que auto, decreto, sentencia, resolución, una parte de la sentencia, auto o decreto apela, a más de que para plantear este tipo de recurso el termino concedido es de tres días, consideraciones expuestas en los artículos 320, 323, 2324, 326, 328, 340, 341 del Código de Procedimiento Civil; razón por la cual la concesión del Recurso de Apelación por parte del señor Juez de Origen es indebido como también ilegalmente interpuesto por el solicitante motivo por el cual esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza al carecer de competencia para resolver el recurso de apelación ilegalmente interpuesto e indebidamente concedido, dispone la devolución del expediente al juzgado de origen, a fin de que proceda de conformidad con la Ley. (sic)

De la solicitud y sus argumentos.

Carlos Eloy Viteri Gualinga, en calidad de secretario ejecutivo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico "ECORAE", presentó el 17 de octubre de 2012 acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, mediante el cual resolvieron rechazar el recurso de apelación previamente interpuesto dentro del proceso de diligencia previa Nº 0001-2012.

En lo principal el legitimado activo argumentó lo siguiente:

> La presente acción se funda en la notificación con la Recepción Definitiva Presunta de la Consultoría Modelo de Gestión del Sistema de Transporte Aéreo de la Circunscripción Territorial Especial, propuesto por la Ing. Katya Lorena Bastidas Burbano, en contra del ECORAE…la demanda es calificada por el Juez Segundo de lo Civil de Pastaza, con fecha 19 de abril del año 2012…en el cual establece que el señor Carlos Viteri Gualinga, Secretario Ejecutivo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico –ECORAE, podrá oponerse dentro del término de cinco días y a fojas 36 vuelta,

> consta la certificación realizada por el señor secretario del juzgado antes mencionado…desde foja 136 a 141, consta la contestación dada por el ECORAE, a la presente acción y a fojas 141 vuelta, existe la fe de presentación de la contestación antes mencionada de fecha jueves 17 de mayo del 2012… Es decir nos opusimos dentro del término de cinco días concedidos por el señor Juez Segundo de lo Civil de Pastaza y como Institución Pública tenemos también el termino de cinco días para la apelación, la misma que fue presentada dentro de la contestación a la demanda. Sin embargo la Corte Provincial de Pastaza, hace caso omiso al termino de cinco para oponerse e incluso se propuso excepciones. (sic)

En ese sentido, el accionante alega que el auto impugnado, dictado por los Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir los fallos así como el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos respectivamente en los artículos 76 numeral 7 literal **m** y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita lo siguiente:

> Por violar derechos constitucionales, déjese sin efecto el auto de fecha miércoles 19 de septiembre del 2012, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza… dispongan las medidas urgentes destinadas hacer cesar en forma inmediata las consecuencias del auto violatorio de derechos constitucionales…En definitiva señores miembros de la Corte Constitucional, que en la resolución que ustedes dicten, se acepte la acción extraordinaria de protección que me corresponde, por haber fundamentado y demostrado la violación constitucional. (sic)

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza

De fojas 23 a la 27 del expediente constitucional, comparecen mediante escrito presentado el 13 de enero de 2015 los doctores Tania Patricia Masson Fiallos y Oswaldo Vimos, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, quienes indican que como tribunal de segunda instancia, antes de analizar el fondo del recurso de apelación en un proceso, deben verificar si este cumple con los requisitos legales para que sea admitido conforme el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, el cual establece que "Los recursos propuestos dentro de los tres días siguientes a la última citación o notificación de una providencia, se tendrán por legal y oportunamente interpuestos".

Por tal motivo, señalan que:

> El Juez a quo emite el auto por el cual ordena notificarse con la recepción definitiva presunta de la Consultoría, el jueves 19 de abril del 2012, siendo notificado el señor Carlos Viteri Gualinga Secretario Ejecutivo del ECORAE, el viernes once de mayo del año dos mil doce, corriendo desde esa fecha el termino extraordinario que le dio el juez a quo de cinco días para oponerse con tal calificación, el demandado presenta su opinión el día jueves 17 de mayo del 2012, es decir al cuarto día (termino) de lo que corría lo enviado por el juez a quo, en tal sentido había precluido los tres días que da la ley para presentar un recurso de apelación (artículo 324 del Código de Procedimiento Civil) y no de cinco días como en su demanda de acción extraordinaria de protección menciona el legitimado activo, indicando que dicho termino se lo debe conceder a las instituciones públicas.

En tal sentido los jueces afirman que por el principio de preclusión, el recurrente presento su recurso fuera del término legal ya que feneció su tiempo para reclamar en segunda instancia la decisión del juez inferior.

Manifiestan a su vez, que el hecho de ser una institución pública no significa que tenga un mayor término del que establece la ley para interponer el recurso de apelación, ya que el derecho a la impugnación garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República, se ciñe a plazos para la interposición de recursos, los cuales están normados en las leyes de cada materia y, si éstos no se cumplen por parte de los recurrentes, precluyen.

De esta forma, el término establecido en el Código de Procedimiento Civil para la interposición del recurso de apelación es de tres días, el mismo que no se cumplió al haberse presentado el escrito al cuarto día de recibida la notificación, por lo que, una vez que los jueces de la Sala observaron esta irregularidad, corrigieron el error y dictaron el auto de fecha 19 de septiembre de 2012, inadmitiendo el recurso mencionado.

Procuraduría General del Estado

El 29 de diciembre de 2014 el señor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito casillero constitucional para futuras notificaciones en la presente causa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el 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, en concordancia con

el artículo 439 ibídem, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, y el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso. En esencia, este máximo organismo de justicia, interpretación y control constitucional, por medio de esta acción excepcional se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

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

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

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

En tal virtud, la Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se haya vulnerado por acción u omisión el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho consagrado en la Carta Magna.

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

Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso

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

1. El auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro del proceso de diligencia previa N.° 0001-2012, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recurrir los fallos?

2. El auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro del proceso de diligencia previa N.° 0001-2012, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos

El auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro del proceso de diligencia previa N.° 0001-2012, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recurrir los fallos?

Antes de entrar al análisis del problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio catálogo de garantías que configuran al mismo, el cual consiste en: "(…) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (…)[2].

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia N. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No.364 del 17 de enero de 2011.

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

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

> …se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial…[3]

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

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejercen de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluye finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en Derecho[4].

Dentro de esta serie de garantías establecidas en el Art. 76 de la Constitución, las cuales conforman el derecho al debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal **m**, la garantía en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso pueden recurrir los fallos o resoluciones que decidan sobre sus pretensiones.[5]

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

> …el derecho a recurrir de las decisiones judiciales constituye una garantía constitucional que, al haber sido insertada en la Constitución, permite limitar las actuaciones de los jueces en las causas sometidas a su conocimiento, en razón de ser proclives a cometer errores, todo lo cual es subsanado mediante la tutela judicial que debe estar garantizada por un juez o tribunal de instancia superior, el cual examinará si la actuación del juez a quo es conforme con la Constitución y las leyes…[6]

Es así que el derecho a recurrir se configura como la garantía tendiente a tutelar los derechos de los ciudadanos a través de la revisión, por parte de tribunales superiores, de la actuación de los jueces de instancia en la toma de decisiones, en razón de que tales resoluciones pueden ser contrarias a los intereses de las partes o contener errores, para lo cual, con dicha constatación pueden ser subsanados, enmendados o reparados por jueces de apelación conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Por lo tanto, esta garantía asegura a su vez que los derechos de las personas inmersas en un proceso sean efectivamente resguardados por medio de recursos que permitan que las decisiones tomadas en primera instancia sean evaluadas por tribunales superiores, pudiendo de esta forma corregir los posibles yerros cometidos y satisfacer las pretensiones o excepciones deducidas en un proceso.

En este punto, es preciso hacer referencia a que el accionante, al impugnar el auto dictado por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, manifiesta que se vulneró su derecho a recurrir las decisiones judiciales que decidan sobre derechos, ya que a su criterio, el auto impugnado al negarle el recurso de apelación, no permite que la resolución dictada en primera instancia sea reconsiderada por los jueces superiores, en razón de que puede contener posibles errores.

Al respecto, desarrollando la naturaleza de este derecho, esta Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> Si bien es cierto que en todo proceso existe el derecho de recurrir las resoluciones judiciales, es importante entender que dicho derecho no es absoluto, ya que como lo revisamos en líneas anteriores, resulta necesario tomar en cuenta el principio de libertad de configuración del legislador, el cual nos dice que: el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso –reposición, apelación, u otro– tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio…[7]

Por tal motivo, esta Corte analizará las alegaciones tanto del accionante como de los legitimados pasivos, en contraste con el marco jurídico regulador, ya que fundamentalmente, el conflicto gira en torno a la no aceptación del recurso de apelación por parte de los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, por considerarlo extemporáneamente interpuesto de acuerdo a la normativa legal pertinente.

El legitimado activo en la fundamentación de la acción extraordinaria de protección, sostiene que el juez de primera

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

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

[5] Constitución de la República del Ecuador, articulo 76, numeral 7, literal m.- Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 216-14-SEP-CC, caso N.° 0997-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 017-10-SCN-CC, caso N.° 0016-10-CN

instancia le concedió el término de cinco días para que se pronuncie sobre la notificación con la recepción definitiva de la consultoría propuesta por la ingeniera Katya Lorena Bastidas Burbano. Expresa que al hacer sus observaciones interpuso al mismo tiempo recurso de apelación, el cual fue concedido por el juzgador. A su vez, aduce que este fue ilegítimamente rechazado por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, ya que no tomaron en consideración que las instituciones públicas tienen el término de cinco días para apelar.

Por otra parte, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, al rechazar el recurso alegaron que este fue interpuesto al cuarto día, lo cual resulta extemporáneo de acuerdo a la normativa que regula este recurso. A más de esto, manifestaron que no es correcta la apreciación del accionante, el cual señala que a su representada, por ser una institución pública, se le debe conceder el término de cinco días para apelar.

En referencia al derecho a recurrir los fallos, esta Corte Constitucional, en un caso con similares patrones fácticos, ha manifestado lo siguiente:

> Es claro, sin embargo, que el derecho a recurrir, al igual que todos los demás derechos constitucionales, debe estar sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley, siempre que respondan a la necesidad de garantizar los derechos de las demás partes intervinientes, de acuerdo con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad[8]. Una de estas limitaciones tiene que ver con el término establecido en la ley para la presentación del recurso. La disposición legislativa que lo prescribe: el artículo 324 del Código de Procedimiento Civil…[9]

De esta forma es importante resaltar que el derecho a recurrir los fallos, si bien constituye una garantía del debido proceso, quien pretenda su ejercicio no está exento de respetar y cumplir el marco legal vigente, más aun cuando para la interposición de cualquier tipo de recurso el legislador, gracias al principio de libre configuración, ha establecido ciertos requisitos y condiciones que regulan el ejercicio de este derecho, los cuales deben ser cumplidos para entenderse como procedentes.

En relación a lo previamente manifestado, en el caso *sub examine* es necesario determinar si el recurso de apelación presentado por el accionante fue interpuesto en concordancia con la limitación legal de temporalidad impuesta por el legislador en relación al derecho a recurrir las decisiones judiciales y si el término señalado legalmente coincide con la afirmación del legitimado activo referente a que las instituciones públicas supuestamente gozan del término de cinco días para apelar las decisiones judiciales.

En ese sentido, en relación a la presentación del recurso de apelación, es necesario citar las normas legales pertinentes que regulan el periodo de tiempo establecido para la interposición del mismo.

Al respecto, el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, señala que "Los recursos propuestos dentro de los tres días siguientes a la última citación o notificación de una providencia, se tendrán por legal y oportunamente interpuestos", en concordancia con el articulo 324 del mismo cuerpo legal, el cual establece que "La apelación se interpondrá dentro del término de tres días; y el juez, sin correr traslado ni observar otra solemnidad, concederá o denegará el recurso."

Las normas antes citadas, aplicables al presente caso e impuestas por el legislador como limitantes al derecho a recurrir los fallos, establecen claramente que para la interposición del recurso de apelación se tendrá el termino de tres días desde que se ha notificado o citado con la providencia, auto o sentencia que se pretende impugnar, el cual debe ser cumplido por la parte apelante y verificado por el juzgador para que el mismo sea procedente.

De la revisión de las normas previamente aludidas y pertinentes al caso concreto, se evidencia la equivocación del argumento del legitimado activo al establecer que las instituciones públicas gozan del término de cinco días para interponer el recurso de apelación, cuando de acuerdo a la ley son tres días, no encontrándose el argumento referido respaldado bajo ninguna norma citada dentro del contenido de la acción constitucional presentada, ni en nuestro ordenamiento jurídico en general.

Del análisis de los hechos del caso y de los recaudos procesales, se desprende que el jueves 19 de abril de 2012 el juez de primera instancia dictó el auto con el cual se ordena notificar con la recepción definitiva de la consultoría al accionante, el mismo que fue notificado el viernes 11 de mayo de 2012, tal como consta a foja 36 anverso y reverso del expediente de diligencia previa. En ese sentido, a partir de la notificación referida, el accionante tenía el término de tres días para presentar el recurso de apelación a la providencia de notificación antes dicha.

Al respecto, el señor Carlos Viteri Gualinga, en calidad de representante legal de "ECORAE", presentó recurso de apelación el jueves 17 de mayo de 2012, el cual consta de fojas 137 a 141 del expediente de notificación antes referido, es decir, cuatro días hábiles después de haber recibido la mencionada notificación, por tanto, fuera del término legal para impugnar la providencia en cuestión.

En caso de que el accionante hubiere considerado necesario interponer el recurso de apelación a tal providencia, debió presentarlo dentro del término pertinente que conceden los artículos 306 y 324 del Código de Procedimiento Civil, no siendo eximente de responsabilidad el desconocimiento de la ley.

En ese sentido, la verificación de si se cumplió el término de tres días para la interposición del recurso de apelación

[8] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 2.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 095-14-SEP-CC, caso N.° 2230-11-EP.

es de obligatorio cumplimiento para los jueces de segunda instancia, quienes de acuerdo al artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, deben devolver el proceso al juez inferior si la apelación no se hubiere interpuesto dentro del término legal[10].

Al no cumplir el recurso de apelación presentado el requisito relativo al término para su interposición, es evidente que el legitimado activo no ejerció de manera correcta su derecho a recurrir la providencia impugnada, sin ser responsabilidad de los jueces de la Sala su presentación inoportuna, encontrándose estos obligados a devolver al juez inferior los autos por estar imposibilitados a conocer sobre el fondo del asunto.

Por lo expuesto, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, al verificar los requisitos para la procedencia del recurso de apelación, encontraron que el recurrente no cumplió con el término para su presentación, por lo que determinaron que fue indebidamente interpuesto al ser extemporáneo. Por lo cual, esta Corte Constitucional considera que el auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los citados jueces de Sala, en el cual rechazan el recurso de apelación interpuesto por el accionante, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir los fallos y resoluciones, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República.

El auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, dentro del proceso de diligencia previa N.° 0001-2012, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, donde se establece que este "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Destacando de esta forma el papel que tiene la Constitución como norma suprema, asegurando a la vez la aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Esta Corte Constitucional, en relación a la seguridad jurídica, ha señalado lo siguiente:

> El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional…[11]

De esta forma el Estado, como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar "seguridad jurídica" al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el Estado al individuo para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y, si esto llegare a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente, aplicada por las autoridades competentes. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, es el principio de legalidad. Así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que "Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".[12]

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, el cual prescribe 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…".

En aplicación del mismo, esta Corte debe identificar en el presente problema jurídico si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

Entonces es necesario analizar si el auto dictado por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normativa constitucional y legal existente, puesto que el accionante en la fundamentación de la acción extraordinaria de protección alegó que dicha decisión violenta su derecho

[10] Código de Procedimiento Civil, artículo 341.- Si la apelación no se hubiere interpuesto en el término legal, el ministro de sustanciación devolverá los autos a la judicatura de primer nivel, para que se ejecute el fallo.

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 0016-13-SEP-CC, caso N.° 1000-12-EP

[12] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 015-10-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

a la seguridad jurídica, ya que pese a haber cumplido con todos los requisitos que impone la legislación en cuanto a la interposición del recurso de apelación, los referidos jueces irrespetaron esta normativa al rechazar el mismo.

Por otra parte, los jueces de la sala antes citada alegan que había precluido el derecho del accionante para apelar, ya que de acuerdo al artículo 324 del Código de Procedimiento Civil, se señala el término de tres días para presentar recurso de apelación y no de cinco días tal como el accionante manifiesta, sin fundamento alguno, debe concederse a las instituciones públicas.

La Corte Constitucional, respecto a la preclusión procesal manifestó lo siguiente:

> La preclusión procesal es principio general del derecho, por el cual las etapas procesales se van cerrando sucesivamente, es decir, la posibilidad de contradicción de las partes en las fases procesales una vez evacuadas, se cierran inevitablemente y no es posible volver atrás, ya que hacerlo implicaría un desbalance procesal entre los contendientes.[13]

Es así que, conforme a este principio, se asegura no solo el respeto a las etapas existentes en un proceso, ocasionando que el cierre sucesivo de estas no hagan posible volver a revisarlas nuevamente, sino que además se garantiza la observancia de las normas jurídicas aplicables a cada una de las fases, lo cual genera certeza de que el ordenamiento jurídico será aplicado correctamente, otorgando en definitiva, seguridad jurídica en la tramitación de un proceso.

De tal forma, la interposición de un recurso abre una nueva fase dentro de un proceso, pero para que ocurra, la legislación procesal ha establecido requisitos y condiciones de obligatorio cumplimiento para su sustanciación, siendo uno de estos el periodo de tiempo que debe estimarse para ejercer este derecho.

En ese sentido, se entiende que tras culminar el espacio temporal que otorga la ley para interponer un recurso, resulta improcedente la revisión del mismo. Esto, por respeto al principio de preclusión procesal, a las normas que se aplican a cada etapa y sobre todo por el respeto a los derechos de las partes intervinientes en un proceso, lo cual brinda seguridad jurídica.

Al respecto, en el presente caso, tal como se constató en el problema jurídico anterior, el recurrente equivocadamente sostiene que por ser un institución pública tenía el termino de cinco días para presentar el recurso de apelación, apreciación por demás errada ya que la ley claramente establece tres días para interponer cualquier tipo de recurso, sin distinción ni preferencia alguna para entidades públicas.

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 031-10-SCN-CC, casos acumulados No. 0044-10-CN, No. 0045-10-CN, No. 0046-10-CN y No. 0047-10-CN.

En tal virtud, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en apego a la normativa aplicable a la interposición del recurso de apelación contenida en los artículos 306 y 324 del Código de Procedimiento Civil y respetando el curso de cada etapa procesal, realizaron un correcto examen para verificar si el recurso presentado era admisible o no, luego del cual decidieron rechazarlo por ser extemporáneo.

Por lo tanto, al no cumplir el recurso interpuesto con uno de los requisitos formales para su admisibilidad, como en este caso es el término para su presentación, resulta improcedente que los jueces de la Sala entren a analizar el fondo del asunto controvertido, siendo su obligación remitirlo nuevamente al juez inferior.

Por todo lo expuesto, el auto dictado el 19 de septiembre de 2012 por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza observa y garantiza el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, así como el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, por lo cual, esta Corte Constitucional no encuentra que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido 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 nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1725-12-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 lunes 27 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 108-15-SEP-CC

CASO N.º 0672-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de mayo de 2010, el señor William Reyes Cuadros, por sus propios derechos y por los que representa de la Liga Deportiva Cantonal de Milagro, presentó en la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas una demanda de acción extraordinaria de protección para ante la Corte Constitucional, en contra de la sentencia expedida el 12 de febrero de 2010, por los jueces integrantes de la mencionada Sala. Dicha sentencia fue expedida dentro del juicio laboral N.° **250-09** que en primera instancia se sustanció ante el Juzgado Sexto del Trabajo de Guayas y que tuvo como origen la demanda laboral presentada por Karina del Rocío Narváez Naranjo, en contra de la Liga Deportiva Cantonal de Milagro.

El proceso N.° 250-2009 fue remitido a la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante oficio N.° 288-2010-1SLNA-CPJG del 25 de mayo de 2010, suscrito por la abogada Martha Troya de Velasco, secretaria relatora de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0672-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunez, mediante auto dictado el 29 de diciembre de 2011, admitió a trámite la causa N.° 0672-10-EP, disponiendo en lo principal que se efectúe el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 19 de enero de 2012, correspondió la sustanciación de dicha causa al ex juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie, quien mediante providencia del 17 de mayo de 2012, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección deducida por William Reyes Cuadros. En esta providencia, el juez constitucional dispuso la notificación con el contenido de dicho auto y la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Guayas, además de la correspondiente notificación a la Procuraduría General del Estado y a los terceros con interés en la causa.

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

En virtud de lo establecido en la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, jueza constitucional, el expediente signado con el N.º 0672-10-EP, para la sustanciación del mismo, de conformidad con el sorteo de las causas realizado por el Pleno de Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013.

Mediante providencia del 30 de diciembre de 2014, la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, jueza constitucional ponente, avocó conocimiento de la presente causa.

Breve descripción del caso

Karina del Rocío Narváez Naranjo, presentó una demanda laboral en contra de la Liga Deportiva Cantonal de Milagro, solicitando el pago de determinados haberes laborales. El juicio recayó en el Juzgado Sexto Provincial del Trabajo de Milagro, el cual, luego de la sustanciación del proceso, expidió sentencia el 29 de septiembre de 2008 a las 08:48, declarando parcialmente con lugar la demanda.

El 03 de octubre de 2008, William Reyes Cuadros, representante de la Liga Deportiva Cantonal de Milagro, formuló un recurso de apelación, que fue resuelto por la primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia del 12 de febrero de 2010 a las 11:00, la cual confirmó la sentencia expedida por el juez *a quo*.

Argumentos de la demanda

En su demanda, el señor William Reyes Cuadros expres**ó,** principalmente, que no fue debidamente notificado con la

sentencia dictada en segunda instancia el 12 de febrero de 2010, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y que su "sorpresa" se produjo al ser notificado con la recepción de la ejecutoria y del proceso por el Juzgado Sexto del Trabajo del cantón Milagro. El accionante lo expresa de la siguiente manera:

> Adjunto el auto dictado el 20 de abril de 2010 por el juez sexto de trabajo de Milagro, notificado el 21 de abril de 2010 dentro del juicio laboral n°. 49-08, SEGUIDO POR Karina del Rocío Narváez Naranjo contra el suscrito por mis propios derechos y los que represento de Liga Deportiva cantonal de Milagro, que pone en conocimiento de las partes la recepción del proceso, con el ejecutorial recaído, lo cual me causó sorpresa por cuanto no había recibido notificación de la sentencia de segunda instancia dictada el 12 de febrero de 2010, dentro del juicio signado con el n°. 250-09 que por sorteo estaba radicado en la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, ante lo cual revisé la instancia [sic] y pude constatar que aparecía una notificación al suscrito por los derechos que represento de Liga Deportiva cantonal de Milagro, el 23 de marzo de 2010 en el casillero judicial 2536 cuando el casillero señalado era el 2736, permitiendo que se ejecutoríe la misma.

Añade que la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas es el tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional, al no haberle notificado al casillero judicial señalado, error que no le habría permitido presentar los recursos que le faculta la ley, aclarando que dicho error pudo haber sido producto de un lapsus del funcionario ayudante de la Sala que sentó la diligencia de notificación.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante manifiesta que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, respectivamente.

Decisión judicial impugnada

Conforme se advierte en el auto expedido el 29 de noviembre de 2011, por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, la decisión judicial impugnada es la sentencia expedida el 12 de febrero de 2010, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio laboral N.° 250-09. En lo principal señala lo siguiente:

> Guayaquil, 12 de febrero de 2010.- Las 11h00.- VISTOS: El presente proceso laboral, originalmente n°. 49-2008, iniciado en el juzgado sexto del trabajo en Milagro por Karina del Rocío Narváez Naranjo en contra de la Liga Deportiva cantonal de Milagro, en la persona de Iván Sierra Villavicencio, ha subido a esta instancia por el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada con la adhesión de la accionante, de la sentencia dictada por el juez *a quo* que declara con lugar la demanda. Radicada la competencia en esta Sala, para resolver se considera. PRIMERO: le proceso es válido. SEGUNDO. Con los instrumentos constantes de fs. 27 a 32 contentivos de varios contratos de trabajo y el instrumento de fs. 41 con los que se demuestra la vinculación jurídica laboral entre las partes, no enervándose dicha situación jurídica con la declaración constante en los mismos, respecto a negar la calidad de empleador a la entidad accionada. Asimismo, esta Sala estima que la prueba actuada por la demandada sobre el trabajo de la actora en otra institución, no afecta la afirmación de la actora, toda vez que el horario de trabajo se lo permitía a la accionante, conforme aparece de la certificación de fs. 37 emitida por dicha entidad educativa, mientras que en la entidad demandada la accionante laboraba en otro horario. TERCERO: Probada la relación de trabajo era obligación de la parte demandada acreditar la cancelación a la accionante de los beneficios sociales reclamados y de la remuneración impaga, situación que no aparece acreditada en autos, siendo procedente ordenar su solución, tomando como base de cálculo para la liquidación que se realiza la información del tiempo de servicios y remuneración percibida constante en el juramento deferido rendido por la actora en la audiencia definitiva, al tenor de lo normado en el artículo 593 del Código del Trabajo. Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEYES DE LA REPÚBLICA, CONFIRMA la sentencia recurrida, incluyendo la liquidación practicada. Sin costas ni horarios que regular en esta instancia. Léase en público. Notifíquese.

Pretensión

El accionante expresa como su pretensión lo siguiente:

> Como medida cautelar al avocar conocimiento la Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, enviará una comunicación inmediata al juez sexto de trabajo en Milagro para que no dicte providencia dentro de la fase de ejecución del juicio oral n°. 49-2008, seguido por Karina Narváez contra William Reyes […] y al momento de resolver que se declare sin efecto el contenido de la diligencia de notificación sentada en Guayaquil el 23 de marzo de 2010 dentro del juicio laboral n°. 250-09, de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, seguido por Karina Narváez Naranjo contra William Reyes Cuadros por sus propios derechos y los que representa de Liga Deportiva cantonal de Milagro a quien por error se le notificó en el casillero judicial n°. 2536 cuando debieron hacerlo al casillero judicial n°. 2736 y que se realice la notificación de la sentencia dictada el 12 de febrero de 2010 al casillero judicial señalado.

Contestaciones a la demanda

Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

De la revisión del expediente constitucional se advierte que a pesar de haber sido debidamente notificados con el contenido del auto suscrito por el ex juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie, el 17 de mayo de 2012, no se advierte que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral,

Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas hayan cumplido con el requerimiento de remitir el informe debidamente motivado de descargo.

Procuraduría General del Estado

El Ab. Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece señalando la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia expedida el 12 de febrero de 2010, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la inobservancia 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 excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, que es la Corte Constitucional.

Determinación y resolución del problema jurídico a ser resuelto

El legitimado activo propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 12 de febrero de 2010, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, manifestando que la misma no le fue notificada, lo cual, a su criterio, vulnera sus derechos constitucionales.

Bajo esta circunstancia, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

El procedimiento de notificación de la sentencia expedida el 12 de febrero de 2010, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial, y el derecho a la defensa como garantía del debido proceso, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales a) y b) de la Constitución de la República?

El artículo 75 de la Constitución de la República consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera:

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

En tal virtud, la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita comporta un derecho de las personas de acceder a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes; de esta forma, se configura el derecho de manera integral, en donde los jueces asumen el rol de ser garantes del respeto de los derechos que les asisten a las partes dentro de cada proceso.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador[1] ha manifestado que:

> … el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de **acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley**, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, **acceso a la jurisdicción, debido proceso** y eficacia de la sentencia. (El resaltado no forma parte del texto).

De esta forma, la tutela judicial efectiva es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y en observancia de las garantías que configuran el debido proceso.

Dicho de otro modo, la tutela judicial implica una serie de actuaciones por parte del Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República para la obtención de una resolución judicial motivada. Por tanto, los operadores de justicia deben enmarcar sus actuaciones al debido proceso,

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-14-SEP-CC, caso N.º 1010-11-EP.

sin ninguna especie de condicionamientos, en observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

En este contexto, se evidencia la materialización de una de las características que, para la aplicación de los derechos, se encuentra establecida en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República[2] y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado[3] que "…en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal".

Dentro de este marco se observa la vinculación directa existente entre ambos derechos de protección, dado que el ejercicio de la tutela judicial efectiva comprende también el respeto del debido proceso. A través de la sentencia N.° 195-14-SEP, en referencia al debido proceso, la Corte Constitucional[4] señaló:

> El debido proceso adquiere el carácter garantista, en tanto, otorga a las personas las facultades dotadas de seguridad para participar de manera adecuada y eficaz en los procedimientos judiciales y administrativos del Estado constitucional de derechos, a efectos de realizar argumentaciones, afirmaciones, aportar prueba y rebatir los argumentos de las otras partes. En este sentido, el debido proceso cumple el papel de derecho instrumental puesto que se erige en el mecanismo de protección de otros derechos fundamentales a fin de otorgar seguridad, tutela, protección para quien es o tiene la posibilidad de ser parte en un determinado proceso judicial o administrativo.

Entre las garantías que contempla el debido proceso se encuentra el derecho a la defensa, sobre el cual esta Corte Constitucional[5] ha manifestado:

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

En tal virtud, el ejercicio del derecho a la defensa constituye la posibilidad de activar todos los mecanismos legales dentro de cualquier proceso y procedimiento, para que las pretensiones de las partes no sean excluidas de la tutela de la actuación jurisdiccional, obteniendo una decisión acorde a la existencia procesal y, a la postre, garantizando el ejercicio de nuestros derechos, aquello incluye el derecho a ser escuchado, a presentar las pruebas de descargo o confrontarlas, a impugnar y utilizar los recursos procesales previstos en la ley, a participar en el proceso en igualdad de condiciones, etc.

Así, el derecho a la defensa 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.

El derecho en comento se expresa de múltiples y diversas maneras durante la sustanciación de los procesos judiciales, administrativos, o de cualquier otra índole, como una expresión del principio de igualdad procesal, que además responde a una naturaleza, que para la Corte Constitucional tiene relevancia constitucional, al dotar a las personas de la posibilidad de ejercer adecuadamente dicha garantía en todas las etapas, grados y procedimientos.

Una de estas maneras consiste en la obligación de los órganos de administración de justicia de cumplir con la debida notificación a las partes procesales de las actuaciones que se van cumpliendo durante la sustanciación de los procesos. La debida notificación garantiza la igualdad procesal, pues las partes conocen adecuadamente el avance del proceso, la práctica de las pruebas y las decisiones que va adoptando el juzgador desde el inicio de la causa hasta su culminación, a través de la expedición de la correspondiente sentencia, para que, posteriormente, las partes, en igualdad de condiciones, puedan acceder a los recursos que prevea el ordenamiento jurídico.

En el caso *sub examine,* el señor William Reyes Cuadros alega la afectación de su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa, bajo el argumento de que la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, no le fue debidamente notificada en la casilla judicial fijada por el accionante durante la sustanciación de la causa en la jurisdicción ordinaria, lo cual habría ocasionado la vulneración del derecho a la defensa y consecuentemente un quebrando a la tutela judicial efectiva.

En primer término, la relevancia constitucional respecto de la notificación de la sentencia dentro de una controversia judicial, no solo se limita a la resolución del fondo del asunto, sino que además genera la posibilidad de tutelar los derechos e intereses discutidos ante órganos superiores mediante la interposición de los recursos procesales previstos en el ordenamiento jurídico. En tal sentido, una notificación defectuosa, indebida o incorrecta de una resolución judicial, pone en riesgo la igualdad procesal de las partes, y con ello, trasgrede el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa que, por mandato

---

[2] Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, **interdependientes** y de igual jerarquía." (Resaltado fuera del texto)

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 195-14-SEP-CC, caso N.° 1882-12-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC. Casos N.º 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10 CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12- CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN acumulados.

constitucional debe ser garantizado en todas las etapas, según el artículo 76 numeral 7 literal **a**, así como la tutela efectiva de la parte procesal, cuya notificación no se realizó adecuadamente.

Al establecer el constituyente como una de las garantías del debido proceso la contenida en artículo 76 numeral 7 literal **b** de la Constitución de la República: "Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa", determinó una obligación dirigida a los operadores de justicia para dotar a las partes procesales de la posibilidad de interponer adecuadamente los medios de impugnación en los plazos y términos establecidos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, si una de las partes procesales desconoce sobre la expedición de determinada resolución judicial como consecuencia de una indebida notificación, se produce una afectación injustificada a su derecho al debido proceso, más aún si dicha resolución judicial es desfavorable a sus intereses y a los derechos que se crea asistida.

En el caso sub júdice, obra a fojas sesenta y sesenta y uno (60 y 61) y vta., del expediente de primera instancia, la sentencia dictada por el juez sexto del Trabajo en la causa laboral iniciada por Karina del Rocío Narváez Naranjo, en contra del presidente de la Liga Deportiva cantonal de Milagro. En la razón sentada por el secretario de dicho juzgado, abogado Egidio Alvarado Ramírez, se señala textualmente lo siguiente:

> En Milagro, a los treinta días del mes de septiembre del dos mil ocho, a las nueve horas quince minutos, notifiqué por boleta con la copia certificada de la sentencia a la actora Karina del Rocío Narváez Naranjo en el estudio de su abogado Víctor Castillo SITO [sic]: Juan Montalvo, Eloy Alfaro de esta ciudad y a las nueve horas veinte minutos **a la demandada Liga Deportiva cantonal de Milagro** en la persona de su presidente Iván Sierra Villavicencio en el estudio de su abogado William Reyes Cuadro SITO [sic]: Juan Montalvo y Nueve de Octubre de esta Ciudad. Certifico. (Resaltado fuera del texto).

A fojas sesenta y dos y sesenta y tres (62 y 63) del mismo cuaderno procesal, consta un escrito que contiene el recurso de apelación formulado por el demandado William Reyes Cuadros, mediante el cual textualmente se señala en la parte final: "En Guayaquil recibiré notificaciones en la **casilla judicial N.° 2736"**. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, al revisar el expediente, a foja cinco (5) del cuaderno de segunda instancia se advierte que una vez dictada la sentencia por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, la secretaria de sala notificó de la misma al abogado "William Reyes PLDQR de Liga Deportiva cantonal de Milagro en el casillero judicial **N.° 2536".**

De este modo, una vez constatadas las piezas procesales en mención, la Corte Constitucional ha podido evidenciar de modo inequívoco la discordancia entre la casilla judicial fijada por el hoy accionante en su recurso de apelación (N.° 2736), frente a aquella que consta en las respectivas razones sentadas por la secretaria de la sala antes indicada (N.° 2536). Así, esta Corte Constitucional considera que aquella circunstancia ha vulnerado el derecho a la defensa del accionante, pues se ha impedido tener conocimiento de la decisión respecto de la controversia judicial en la cual se discutió sobre sus derechos e intereses, lo cual ha generado, a su vez, que la parte procesal afectada no haya podido acceder adecuadamente a los recursos que el ordenamiento jurídico prevé, habiéndole conculcado el debido proceso y con ello, se ha vulnerado la tutela judicial efectiva.

En definitiva, la indebida notificación de la sentencia de segunda instancia provocó una afectación injustificada al debido proceso y a la tutela judicial efectiva en perjuicio de William Reyes Cuadros, razón por la cual esta Corte Constitucional, a fin de salvaguardar la tutela efectiva y el derecho al debido proceso del accionante, debe proponer medidas de reparación razonables, a fin de reparar la afectación descrita.

Para tal efecto, debe considerarse que si bien la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección es aquella dictada el 12 de febrero de 2010 por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, la afectación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva se produjo como consecuencia de un indebido procedimiento de notificación al demandado, por lo que a la luz de una adecuada interpretación constitucional, debe excluirse la posibilidad de dejar sin efecto dicha resolución judicial en sí misma y, por el contrario, plantear una fórmula que permita al hoy accionante, hacer valer los derechos que considere le asisten ante la jurisdicción ordinaria.

En este escenario, la Corte Constitucional considera que el mecanismo más apropiado para tutelar y reparar los derechos que han sido inobservados, consiste en revocar la condición de ejecutoriada de la sentencia expedida el 12 de febrero de 2010 y, posteriormente, ordenar que el término para que dicha sentencia se considere ejecutoriada, se contabilice desde el día siguiente al día en que las partes procesales sean notificadas con el contenido de la presente sentencia constitucional. Para el efecto, las partes procesales deberán observar los plazos y términos que el ordenamiento jurídico prevé para la interposición de los recursos que las partes consideren pertinentes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, reconocidos en los artículos 75 y 76 numeral 7, literales **a** y **b** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone retrotraer el proceso hasta el momento en que se

vulneró el derecho constitucional, esto es al momento en que se notificó la sentencia, para que el legitimado activo pueda interponer los recursos a los que se crea asistido.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 08 de abril del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0672-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió suscribió la presente sentencia el día lunes 27 del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

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

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

SENTENCIA N.º 111-15-SEP-CC

CASO N.º 0148-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El Ing. Javier Walter Véliz Madinyá, en calidad de secretario nacional de Telecomunicaciones, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, dentro del recurso de casación N.º 464-2012 y autos del 26 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014, dictados por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 22 de enero de 2014 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 11 de marzo de 2014 a las 10h16, la Sala de Admisión, al considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos de procedibilidad determinados en el artículo 437 de la Constitución de la República y en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admite a trámite la presente acción.

Con memorando N.º 148-CCE-SG-SUS-2014 suscrito por el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, del 26 de marzo de 2014, se hace conocer al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán del sorteo de las causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 26 de marzo de 2014, en el que se lo designa juez sustanciador de la presente causa; quien a su vez, en providencia del 21 de agosto de 2014 a las 09h30, avocó conocimiento de la misma.

De la demanda y sus argumentos

El accionante manifiesta que la Corte Nacional de Justicia, el 4 de noviembre de 2013, emitió auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, mismo que se notificó el 6 de noviembre de 2013 con la realización de una audiencia para el día 5 de noviembre de 2013 a las 10h00, a fin de que sean recibidas las partes, refiriéndose a otros actores, como son Manuel Jesús Pezantes Solano y defensor, Dr. Emmanuel Marcelo Guerra Alvarado.

El 7 de noviembre, el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictó una nueva providencia, disponiendo que con la rectificación parcial, se vuelva a notificar a las partes con el auto correspondiente y esta providencia; sin embargo a la misma se acompañó la resolución N.º 720-2013, dictada el 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, inadmitiendo a trámite en su totalidad el recurso de casación.

La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, el 8 de noviembre de 2013, presentó una petición de revocatoria del auto del 4 de noviembre de 2013 y de la providencia dictada el 7 de noviembre de 2013, manifestando que la

argumentación jurídica corresponde a un caso distinto al proceso que el seguido por el señor Edgar Fernando Jaramillo Torres, en contra de SENATEL, lo cual condujo a una decisión errónea en la inadmisión del recurso de casación interpuesto.

El accionante establece que:

> con providencia de 11 de diciembre de 2013, la Corte Nacional de Justicia, no acogió el pedido de revocatoria del auto dictado el 4 de noviembre de 2013 y providencia de 7 de noviembre del mismo año señalando textualmente: Por lo que no cabe la petición de revocatoria del auto de inadmisibilidad, ya que este constituye un auto definitivo; se niega el pedido de revocatoria del auto de inadmisibilidad del recurso de casación (…) por improcedente, dado el carácter extraordinario de recurso de casación, en donde no se trata precisamente de un debate judicial entre las partes, sino de enfrentar el fallo contra la ley.

A criterio del demandante:

> se desprende que el actuar de los conjueces, contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva expedita e imparcial, al haberse dejado a la Secretaria Nacional de Telecomunicaciones sin la posibilidad de que se le admita a trámite el recurso de casación que interpusiera y obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretenciones propuestas, dejándola en absoluto estado de indefensión, con lo cual se violentó lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución de la República (…) Se demuestra esto, cuando los referidos conjueces con el auto de inadmisión a trámite del recurso de casación de 4 de noviembre de 2013, se notifica a la entidad accionada el 6 de noviembre de 2013 y a renglón seguido, el 7 de noviembre de 2013, 09h00, se lo rectifica, esto es, sin que la entidad recurrente cuente con el tiempo y con los medios adecuados para ejercer su defensa, vulnerando de esta manera lo previsto en el literal b) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

En este sentido, manifiesta que el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitió su fallo sin que los fundamentos jurídicos sobre los cuales llegaron a determinar la inadmisión del recurso de casación estén debidamente motivados, ni conste la explicación de la pertinencia de las normas o preceptos jurídicos respecto de los hechos materia del recurso, "error que se evidencia por cuanto la argumentación esgrimida fue tomada de otro proceso, que obligó a dicho tribunal el 7 de noviembre de 2013, a las 09h00, a dictar una nueva providencia, en la que admiten haber incurrido en error en el texto del auto de inadmisión a trámite, manifestando que no corresponde a la presente causa".

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita:

> Se deje sin efecto el auto de inadmisibilidad del Recurso de Casación de 4 de noviembre de 2013, a las 16h47, modificado mediante providencia de 7 de noviembre de 2013 a las 09h00 y auto que niega la revocatoria de 11 de diciembre de 2013, 16h15, dictados por la Corte Nacional de Justicia, Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo; y la actuación judicial expedida por el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo el 26 de diciembre de 2013.

Resoluciones impugnadas

Parte pertinente del auto de inadmisibilidad del recurso de casación del 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

> Agréguese a los autos el escrito que antecede (…). En lo principal, atenta la petición realizada por el recurrente, con sustento en el artículo 9, concordante con el artículo 103, numeral 14 del Código Orgánico de la Función Judicial (…), se señala el día martes cinco de noviembre del año en curso, a las diez horas, a fin de que sean recibidas las partes por la señora conjueza y señores conjueces de esta judicatura (…).

Parte pertinente del auto del 11 de diciembre de 2013 a las 16h15, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

> En lo principal en atención a la petición de revocatoria del auto de inadmisibilidad dictado por este Tribunal el 4 de noviembre de 2013, a las 16h47 y rectificado mediante providencia el 7 de noviembre de 2013, a las 09h00 (…) en la especie el auto cuya revocatoria se solicita, contiene todos los elementos, los fundamentos y motivación necesaria, de conformidad con lo previsto en la Ley de Casación. (…) el recurso de casación es completamente especial, concreto y extraordinario, distinto a todas las demás formas de impugnación, por lo que no cabe la petición de revocatoria del auto de inadmisibilidad, ya que este constituye un auto definitivo; se niega el pedido de revocatoria del auto de inadmisibilidad del recurso de casación, de 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, por improcedente, dado el carácter de extraordinario del recurso de casación, en donde no se trata precisamente de un debate judicial entre las partes, sino de enfrentar el fallo con la ley.

De los argumentos de los demandados

Los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito presentado el 28 de agosto de 2014, señalaron que:

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

De los argumentos de la Procuraduría General del Estado

El 9 de septiembre de 2014, el Dr. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, establece

que los derechos constitucionales de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, SENATEL, se ven vulnerados en virtud de que en el auto impugnado existe una argumentación que claramente corresponde a otro caso y que luego es rectificado, por lo que acaece una violación en virtud de que el recurso de casación planteado es inadmitido con elementos ajenos al caso en concreto.

De los argumentos del tercero con interés

El señor Fernando Jaramillo Torres, mediante escrito presentado el 2 de septiembre de 2014, manifiesta que para que la Corte Nacional de Justicia entre a estudiar el fondo del recurso de casación, no basta con que se lo haya impuesto y concedido, ya que por tratarse de un recurso de excepción debe reunir todos los requisitos exigidos por la ley, y en el caso de existir omisión total o parcial, se debe establecer su inadmisión, cuestión que ha sido inobservada por la Sala, razón por la cual solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección planteada.

Audiencia pública

En cumplimiento a lo dispuesto en providencia del 26 de agosto de 2014, se llevó a cabo la audiencia pública dentro del presente caso el día martes 2 de septiembre de 2014. Intervinieron:

Legitimado Activo

La Dra. Vanesa Izquierdo ofreció poder y ratificación del señor Ing. Javier Walter Véliz Madinyá, en calidad de secretario nacional de Comunicaciones (SENATEL), quien manifiesta que:

Uno de los temas importantes es que en la acción contenciosa administrativa que sigue el señor Jaramillo Torres, omite demandar a uno de los funcionarios como es el Presidente de CONATEL, que a su vez es Ministro de Telecomunicaciones, actualmente Ing. Jaime Guerrero, omitiendo por tanto como legitimo contradictor, lo que le dejó en indefensión.

Además menciona que no hubo ningún pronunciamiento en la sentencia acerca de las excepciones planteadas por la entidad pública, pues se omitió el análisis de la excepción de falta de legítimo contradictor; simplemente lo que menciona es que como compareció el secretario, ya estaría superada esa excepción, lo cual no tiene ningún tipo de lógica jurídica.

Posteriormente, dentro del recurso de casación se emitió un auto que inadmite dicho recurso por parte de la Sala de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que contiene graves errores de falta de motivación, pues la Corte lo que hace es basarse en otro caso, respecto de otras partes y toma una decisión supuestamente sustentada en alegaciones de la SENATEL, pero inclusive en la parte final nombra a otras personas que nada tienen que ver con el caso, lo cual refleja de una manera clara y evidente la falta de motivación, por cuanto no tiene nada que ver con el análisis inicial y la parte considerativa.

Señala que de oficio la Sala procedió a rectificar la decisión, para su sorpresa, ya que la misma no puede ser rectificada, ante lo cual solicitó la revocatoria de esta providencia, lo cual fue negado, igualmente, sin que exista la debida motivación. Es así que al regresar el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso, para ejecutar la sentencia se modifica la misma, respecto del plazo que se otorga para reincorporar al funcionario, que en la sentencia se establecía en 30 días, pero el Tribunal dispuso que se realice en 5 días, violentando el debido proceso y la motivación.

Legitimados pasivos

Interviene el Dr. Francisco Iturralde en representación de los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Manifiesta que no existe vulneración a ningún derecho, tal como menciona la SENATEL, pues se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de la sentencia; se ha cumplido con el plazo establecido para la interposición de la acción extraordinaria de protección por parte de la SENATEL; por lo tanto, lo único que se ha hecho es seguir el debido proceso, permitiendo la ejecución de la sentencia.

Finalmente, señala que dentro del auto de inadmisión emitido por el Tribunal de Casación, debemos observar que es de legalidad pura, por cuanto no se puede admitir un recurso de casación donde se dice que sobre la misma norma existe falta de aplicación y errónea aplicación de la ley, eso no cabe según la Ley de Casación, por cuanto son vicios totalmente contrarios y es sobre esa base que se ha inadmitido el recurso de casación planteado por la SENATEL.

Terceros con Interés

No interviene en la diligencia el señor Fernando Jaramillo Torres ni su representante. Sí lo hace la Procuraduría General del Estado, a través de la Dra. Susana Pachacama, quien en su exposición considera que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante, conforme consta en el expediente, pues en el auto de inadmisión del recurso se habla de las causales de inadmisión, sin embargo, en el mismo auto, en su parte final, se habla de otras partes y de otro caso.

Menciona que con fecha 07 de noviembre de 2013, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rectificó de oficio el auto de inadmisión, y que la Ley de Casación no nos habla de que un auto puede rectificarse, mucho menos el Código de Procedimiento Civil como norma supletoria, que, así mismo, no nos dice nada de la rectificación de un auto.

Indica además que el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil nos habla de que los autos y decretos pueden aclararse, ampliarse, reformarse o revocarse, pero no rectificarse; esta es una vulneración a la seguridad jurídica y por ende al debido proceso, por lo que la Procuraduría General del Estado considera que se han

vulnerado los derechos constitucionales, por lo que solicita que se acepte la demanda y se declare la vulneración de derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica que le asiste a la Secretaria Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en atención a lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República.

En el presente caso, la Corte Constitucional conocerá y resolverá sobre la acción extraordinaria de protección planteada en contra de las siguientes resoluciones:

Auto dictado por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, dentro del recurso de casación N.º 464-2012, y auto del 26 de diciembre de 2013, dictado por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente, conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose esta como el mecanismo constitucional de amparo en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de estas se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión.

Así, diremos que la acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que, en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales y a ordenar inmediatamente su reparación integral.

Determinación del problema jurídico

Expuestos los antecedentes de hecho, corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración del derecho a la tutela efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal **l**, y 82 de la Constitución de la República, conforme expuso el accionante en el auto de inadmisibilidad del recurso de casación del 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, modificado mediante providencia del 7 de noviembre de 2013 a las 09h00, y auto que niega su revocatoria del 11 de diciembre de 2013 a las 16h15, dictados por la Corte Nacional de Justicia, Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo y la actuación judicial expedida por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo el 26 de diciembre de 2013, que ejecuta el fallo dictado por la Corte Nacional de Justicia.

El auto dictado el 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, por el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho a la tutela efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y a la seguridad jurídica?

Resolución del problema jurídico

El auto dictado el 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, por el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho a la tutela efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y a la seguridad jurídica?

Previo a resolver el problema planteado, es necesario hacer referencia, en primer lugar, en términos generales, al contenido constitucional del derecho a la tutela efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la garantía relacionada con la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, para acto seguido emitir un pronunciamiento respecto a la existencia o no de violación de los derechos constitucionales mencionados mediante el auto dictado el 4 de noviembre de 2013 a las 16h47, por el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Análisis constitucional

Dentro de los derechos denominados por la Constitución de la República como de "Protección", se encuentran la tutela judicial efectiva, el debido proceso, el debido proceso penal y el derecho a la seguridad jurídica, mismos que configuran el ámbito de amparo al que se sujetarán todos los organismos estatales para garantizar una correcta aplicación y desarrollo de los procedimientos judiciales y administrativos preestablecidos para cada caso.

El derecho a la tutela judicial efectiva es aquel por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas. Es una garantía fundamental recogida en el artículo 75 de la Constitución que dice: "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".

La tutela judicial efectiva se establece como un derecho de protección para brindar a toda persona el cumplimiento

de los principios de inmediación y celeridad, por lo que diremos entonces que constituye la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley.

Respecto de este derecho, la corte Constitucional ha señalado que:

> implica no solo el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los operadores judiciales de realizar sus actuaciones dentro de los parámetros constitucionales y legales correspondientes; de esta forma, la tutela judicial efectiva constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales[1].
>
> (…) este derecho tiene como objetivo una justicia efectiva, en tanto permite en un primer momento que las personas puedan acceder al sistema judicial del país; en un segundo momento que en la tramitación de la causa se cumplan reglas del debido proceso y finalmente, en un tercer momento, que puedan obtener una sentencia basada en derecho, es decir libre de arbitrariedad (…)[2].

Por otro lado, el derecho al debido proceso establece de los numerales 1 al 7 del artículo 76, las garantías básicas que le otorgan eficacia normativa como: la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; la presunción de inocencia; el derecho a no ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción; la manera lícita de obtención de las pruebas; el *in dubio pro reo*; la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa.

Ligado al derecho del debido proceso, como una de las garantías del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a la motivación en las resoluciones, mismo que tiene su fundamento constitucional en el literal **l** numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, conforme al cual es imperativo que "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos…".

Completando el marco de los derechos constitucionales de protección se encuentra el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se configura como un valor jurídico implícito y explícito en nuestro orden constitucional y legal vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos del conocimiento previo de las conductas que son permitidas y dentro de cuyo marco las personas pueden actuar.

Con respecto a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha determinado:

> Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.
>
> El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional[3].

Corresponde a continuación analizar si efectivamente, en el caso sub júdice, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales caracterizados en líneas anteriores.

Estudio del caso concreto

El estudio pertinente al caso en cuestión se lo realizará partiendo del análisis de la garantía básica de la motivación en las resoluciones como parte del derecho al debido proceso, garantía por la cual, en función de la amplitud de su alcance, debe garantizarse también el respeto a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, para finalmente determinar si existió o no vulneración, tanto de este derecho, como del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

Dentro de este contexto y para efectos de desarrollar jurisprudencialmente el derecho a la motivación, la Corte Constitucional ha determinado en la sentencia N.º 025-09-SEP-CC, casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP que:

> (…) Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión[4].

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-13-SEP-CC

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 014-14-SEP-CC

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 088-13-SEP-CC y 007-10-SEP-CC

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 025 -09-SEP-CC.

De manera complementaria, con respecto al mismo asunto, mediante sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso 0227-12-EP la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[5].

En el caso concreto, el principal hecho que a consideración del accionante vulnera el derecho a la motivación de las resoluciones y sentencias radica en que en el auto del 4 de noviembre de 2013, que inadmite el recurso de casación planteado, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se hace constar datos y referencias de otro expediente, ajeno al seguido en contra de la Secretaría Nacional de Comunicaciones, SENATEL, cuestión que no corresponde a la conclusión de la argumentación utilizada en dicha sentencia, lo que –según su criterio– afecta sus derechos constitucionales.

Visto lo anterior, la Corte Constitucional procederá a analizar si en el auto impugnado se han observado los requisitos que configuran la garantía básica de la motivación, empezando por la razonabilidad, continuando con la lógica y la comprensibilidad.

En tal sentido, hay que señalar que en todos los casos, los jueces o tribunales deberán hacer una exposición detallada de los fundamentos jurídicos de su decisión, en relación directa con los hechos y los requisitos para la admisibilidad del recurso de casación, con la finalidad de garantizar el derecho a la motivación en las resoluciones, debiendo fundamentar su análisis, partiendo de los principios constitucionales, así como de las fuentes del derecho relacionadas, como sustento y justificación de la razonabilidad de la decisión, desarrollando su argumentación de manera lógica en cuanto a la aplicación y al modo de emplear las normas jurídicas infra constitucionales pertinentes, para llegar a la conclusión y finalmente a la decisión, guardando en su texto coherencia y comprensibilidad.

Si bien es cierto que el recurso de casación es especialmente formal, el análisis de su admisibilidad como de su procedencia debe partir siempre de la consideración del principio constitucional del debido proceso como garantía básica en la actuación de los jueces que lo resuelven, no solamente para justificar la procedencia de sus actuaciones, sino fundamentalmente para buscar una tutela efectiva de los derechos inmersos en el caso sometido a su decisión.

Los jueces en su accionar deben relacionar plenamente los hechos planteados con los derechos y principios que la Ley Fundamental establece y que se ven reflejados respecto de la posición que adopta el recurrente frente a aquellos, debiendo siempre los operadores de justicia fundamentar sus conclusiones principalmente en ellos, para desarrollar su sentido a través de la aplicación de las normas legales.

El Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo, a pesar de que realiza un análisis formal de la admisibilidad del recurso de casación, no establece una referencia de lo analizado frente a lo que los principios constitucionales requieren de los administradores de justicia tutelar, es decir, sus argumentos carecen de un respaldo constitucional respecto del requerimiento de las exigencias contenidas en la norma casacional, bajo la consideración del respeto al principio de legalidad, en función de su tutela.

De la revisión del auto impugnado –en relación a la razonabilidad–, se puede ver que la Sala omite hacer referencia a los principios constitucionales, por lo que no logra plasmar la razonabilidad en la consideración de la justificación del contenido del recurso de casación frente a los principios constitucionales, como regla básica de protección de los derechos y punto de partida para realizar una tutela judicial efectiva, enfocada siempre en el respeto de las garantías básicas del debido proceso, aplicando el derecho y las normas que le corresponden a las partes y garantizando también la seguridad jurídica.

La razonabilidad en las sentencias no solamente se agota con la referencia a la norma constitucional, sino que durante todo el desarrollo del texto argumentativo se debe justificar su aplicación, ya sea respecto del principio de legalidad, como de la aplicación directa de la Constitución. Esta se ve también afectada en la medida en que la seguridad jurídica es vulnerada, tomando en cuenta que el deber de la tutela judicial efectiva se ve directamente enfocado en la conservación de las piezas procesales, tal cual fueron dictadas en un inicio, para que de existir errores en su texto que pueden ser convalidados a través de providencias o autos, sean plenamente identificados, caso contrario se estaría ante una alteración injustificada del texto.

Se observa que del expediente de la Corte Nacional, no consta el auto del 4 de noviembre de 2013, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en donde se encuentra el error rectificado mediante auto del 7 de noviembre de 2013. Esta situación es visible solo en el auto con el que se le notificó a la hoy accionante, por lo que no es posible constatar, en los recaudos procesales, qué es lo que se pretende corregir a través de la emisión del auto mencionado.

Esta cuestión trasgrede directamente el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el auto que consta en el expediente pretende corregir otro, que ha sido alterado en su texto, eliminando el error existente, cuestión que, por otro lado, es

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC.

improcedente, puesto que se estaría cambiando el contenido de una sentencia ya notificada, sin dejar rastro de la anterior –en la que consta el error– en las piezas procesales.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la corte Constitucional ha señalado respecto del derecho a la tutela judicial efectiva que:

> El derecho a la tutela judicial efectiva implica no solo el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los operadores judiciales de realizar sus actuaciones dentro de los parámetros constitucionales y legales correspondientes; de esta forma, la tutela judicial efectiva constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales[6].
>
> (…) este derecho tiene como objetivo una justicia efectiva, en tanto permite en un primer momento que las personas puedan acceder al sistema judicial del país; en un segundo momento que en la tramitación de la causa se cumplan reglas del debido proceso y finalmente, en un tercer momento, que puedan obtener una sentencia basada en derecho, es decir libre de arbitrariedad (…)[7].

De lo transcrito en líneas anteriores también se puede señalar que si bien las partes han accedido al sistema de justicia, en la tramitación de la causa no se ha cumplido con las reglas del debido proceso, pues no han recibido una sentencia –en el caso concreto, un auto– libre de arbitrariedad, pues como se ha indicado en los párrafos precedentes se ha llegado incluso a la alteración de un auto tras su notificación, sin el fundamento jurídico concreto y el respaldo procesal que sustente de manera suficiente el procedimiento aplicado.

En la misma línea de verificación de los requisitos de la motivación, la estructura lógica del auto se ve afectada en gran medida por haberse hecho constar, tras el análisis de las causales del artículo 3 de la Ley de Casación respecto de las solicitudes establecidas en el recurso, una conclusión fuera de lugar, en la que se incluye normativa legal que nada tiene que ver con la resolución del recurso planteado, tanto es así que se verifica que se ha hecho constar los artículos 9 y 103 del Código Orgánico de la Función Judicial, situación que corresponde a otra argumentación previa, pues esta referencia, que se la trae a manera de conclusión, pretende resolver antecedentes totalmente distintos a los que constan en el caso concreto, tornando errada la aplicación de dichas normas legales, pues nada tienen que ver con la decisión adoptada.

De este modo, al referirse con una sustentación injustificada en el plano constitucional y legal correcto, que no explica argumentada ni acertadamente el porqué de la decisión, tampoco cumple con el requisito de la comprensibilidad, ya que se trae al caso cuestiones que nada tienen que ver con la resolución del recurso de casación planteado por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, SENATEL.

Por otro lado, la accionante cita también como aspecto principal, al auto del 7 de noviembre de 2013, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el cual rectifica parcialmente el auto de inadmisión del 4 de noviembre de 2013.

Claramente, en el caso sub júdice, el auto de inadmisión del recurso de casación del 4 de noviembre de 2013, puso fin al proceso contencioso administrativo, razón por la cual posee fuerza de sentencia, surtiendo los mismos efectos jurídicos.

En este sentido, hay que determinar que el Código de Procedimiento Civil, norma supletoria de la Ley de lo Contencioso Administrativo[8], en el artículo 281 establece que "el juez que dictó sentencia, no puede revocarla ni alterar su sentido en ningún caso; pero podrá aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro de tres días".

En el caso concreto, se observa que el auto del 7 de noviembre de 2013 establece:

> El día "…5 de noviembre del 2013 a partir de las dieciséis horas…", se notificó en la presente causa un auto de calificación del recurso interpuesto por el Ing. Rubén León Vásquez en calidad de Secretario Nacional de Telecomunicaciones, en el juicio que sigue Edgar Fernando Jaramillo Torres en contra del Secretario Nacional de Telecomunicaciones; Por cuanto se ha incurrido en un error en el texto del reverso de la última foja del auto de "…4 de noviembre de 2013; Las 16h47.-…" el mismo que no corresponde a la presente causa, por cuanto con la rectificación parcial vuélvase a notificar a las partes con el auto correspondiente y esta providencia.

Además, se debe considerar que en los casos en los que se pretenda enmendar errores constantes tanto en sentencias, autos o providencias, al momento de realizar dichas enmiendas debe razonarse el porqué de ellas, debiendo hacer constar en el expediente tanto la decisión errada como la correcta, a efectos de que puedan ser revisadas con mayor minuciosidad.

En relación a lo transcrito, se concluye claramente que se está alterando un auto con fuerza de sentencia, cuestión que está impedida por la normativa legal vigente, además, se lo hace sin que exista un esfuerzo mínimo para explicar cuál es el error que se pretende enmendar y cuál es la forma de enmendarlo. Pero también hay que considerar que esta actuación es aún más violatoria de derechos, cuando el error al que se hace referencia –sin especificación alguna– en auto del 7 de noviembre de 2013, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no consta en ningún documento del expediente, esto quiere decir que ha sido eliminado el auto del 4 de noviembre de 2013 –en el que

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-13-SEP-CC

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 014-14-SEP-CC

[8] El artículo 77 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que en todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán, en cuanto fueren pertinentes, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

se afirma constaba el error que se pretende corregir– de las piezas procesales, sin que se deje incluida ninguna referencia física.

La corrección de errores constantes en autos, a través de providencias posteriores, no implica o justifica que el texto que se pretenda corregir sea alterado, más bien es obligación del juzgador hacer constar dicho auto errado en el expediente, pues solo así podrá argüir la procedencia de la rectificación y de esta manera alejar la arbitrariedad de su accionar. Además, "para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que toma la decisión exponga las razones que el Derecho ofrece para adoptarla"[9].

De esta manera, tampoco se concluye respecto al sentido final de la resolución adoptada en la inadmisión del recurso de casación, por lo que su texto, a más de carecer de motivación, a través de la rectificación ordenada afecta el sentido del auto del 4 de noviembre de 2013, vulnerando a más del derecho al debido proceso, el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

En tal sentido, la falta de motivación en el presente caso trasgrede lo señalado por la Corte Constitucional respecto del debido proceso:

> El debido proceso es un derecho primordial que le asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por tanto, existen garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto de que el proceso se constituya en un medio para la realización de la justicia[10].

Se señala que la afectación de los derechos en el caso *in examine* no solamente radica en la falta de motivación de los autos impugnados, sino que además se están vulnerando normas preestablecidas que impiden la modificación de los autos definitivos dictados por los jueces, tribunales o salas, situación que trasgrede a su vez al correcto desenvolvimiento jurisdiccional de los administradores de justicia en función de los derechos y normas que corresponden ser aplicados en el proceso.

En conclusión, el Tribunal de Conjueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia al emitir el auto del 4 de noviembre de 2013, auto del 7 de noviembre de 2013 y auto del 11 de diciembre de 2013, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía básica de la motivación y a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

3.1. Dejar sin efecto los autos del 4 de noviembre de 2013, 7 de noviembre de 2013 y 11 de diciembre de 2013.

3.2. Disponer que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia realice el sorteo correspondiente para definir el Tribunal que conozca y resuelva el recurso de casación N.º 0464-2012, conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, dictada por esta Corte.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 08 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0148-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo del 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12- SEP-CC

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-SEP-CC

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

SENTENCIA N.º 115-15-SEP-CC

CASO N.º 0980-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada el 19 de junio de 2012, por el doctor Juan Falconí Puig, por sus propios derechos, en contra de la sentencia del 30 de mayo de 2012 a las 09h00, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, notificada el 30 de mayo de 2012 a las 16h00.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 4 de julio de 2012, que en referencia a la acción N.º 0980-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 06 de noviembre de 2012, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional, los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 17 de mayo de 2013 a las 10h12.

Habiéndose realizado el sorteo de las causas, conforme el artículo 195 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 11 de febrero de 2015 las 10:00, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

El Juzgado Tercero de lo Civil del Carchi desechó la demanda presentada por el doctor Juan Falconí Puig, que por daño moral siguió en contra del licenciado Edgar Iván Rodríguez, aceptando la excepción que consta en el literal **f** de la contestación a la demanda.

El doctor Juan Falconí Puig apeló la sentencia del juzgado *a quo*, y la parte demandada se adhirió a dicho recurso. La Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Tulcán (hoy Corte Provincial de Justicia), el 6 de abril de 2006 a las 10h00, aceptó la excepción e) –incompetencia en razón del territorio– de la contestación a la demanda realizada por el licenciado Edgar Iván Rodríguez, y en esos términos revocó la sentencia venida en grado, desechando la acción propuesta.

Mediante auto del 31 de enero de 2007 a las 09h00, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, rechazó el recurso de casación propuesto por el demandado, licenciado Edgar Iván Rodríguez, por falta de requisitos que establece la ley, y admitió a trámite el presentado por el casacionista, doctor Juan Falconí Puig.

La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia del 30 de mayo de 2012 a las 09h00, resolvió no casar la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Tulcán, hoy Corte Provincial.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 30 de mayo de 2012 a las 09h00, misma que en su parte pertinente señala:

> **4.11.** Consta del escrito de interposición y formalización del recurso, respecto de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación: "La Corte de Tulcán tampoco aplica e incurre en falta de aplicación de los Arts. 45, 49 y 52 del Código Civil respecto del domicilio de las personas, para el caso concreto, del demandado"; en tanto que, refiriéndose a esas normas de derecho sustancial, concluye el recurrente: "Por lo tanto, la Corte Superior de Tulcán ha violado también las reglas sobre el domicilio, haciendo una aplicación indebida de las normas de derechos del Código Civil, sobre esta materia." No es viable que por medio de esta causal se impugne por falta de aplicación y a la vez por indebida aplicación respecto de una misma norma jurídica. (…) En efecto, la indebida aplicación, la errónea interpretación o la falta de aplicación de las normas sustanciales que prevé la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación son excluyentes unas con otras, desde que no puede dejarse de aplicar y al mismo tiempo aplicarse inadecuada o indebidamente las mismas normas en el caso litigado; en consecuencia, se debe indicar con exactitud, una a una las normas que se dicen violadas, distinguiendo y diferenciando el concepto. (…) En la especie, se debió señalar cuál es la norma de derecho sustancial que se ha aplicado indebidamente y cuál debió ser la aplicable al caso. **5.- DECISIÓN EN SENTENCIA:** Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** con esta motivación, no casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Superior de Justicia de Tulcán, hoy Corte Provincial (…).

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo adujo que el Tribunal de casación realizó un "falso análisis semántico sin ir al fondo del asunto", al no casar la sentencia recurrida, por las causales invocadas. Consecuentemente, afirma que la decisión judicial expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, no resolvió el fondo de la controversia, vulnerando de este modo la tutela judicial efectiva, sacrificando en su criterio la justicia por la omisión de formalidades. Además, manifiesta que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, dado que se ha inobservado la normativa jurídica aplicable al caso.

El accionante mencionó que el Tribunal de Casación, en el numeral 4.2 del fallo objeto de la presente impugnación, determinó que se debió indicar la norma de valoración de la prueba que ha sido vulnerada, la forma en la que se ha incurrido en la infracción y la indicación del medio de prueba en que se produjo la infracción; no obstante, señala que del escrito del recurso de casación se desprende el cumplimiento de aquellas formalidades y el pleno cumplimiento a los requisitos de procedencia del recurso extraordinario de casación.

Manifestó que la Sala de Casación de la Corte Nacional de Justicia sustentó que el recurrente debió demostrar el error de derecho en el que ha incurrido el Tribunal de instancia, ya que el sistema de casación puro no permite alegación del error de hecho; no obstante, el accionante alegó que el Tribunal de casación arribó a una conclusión errada, toda vez que él no hizo una alegación en la valoración de la prueba como causal de impugnación, sino que alegó falta de valoración, fundamentado en la causal tercera de la Ley de Casación, dos cosas distintas.

Derechos presuntamente transgredidos

El legitimado activo argumentó que la sentencia del 30 de mayo de 2012 a las 09h00, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido, y el derecho a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales **a**, **c**, **h**, y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita lo siguiente:

> La pretensión concreta es que se declare la improcedencia del fallo de casación impugnado, así como la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Tulcán y, asimismo como la sentencia de primera instancia disponiendo que, para que no exista denegación de justicia y se aplique la real tutela judicial efectiva imparcial y expedita de mis derechos, se expida un fallo que vaya a lo de fondo, respetando en la parte estrictamente procesal la tutela judicial, mi derecho al debido proceso (…) mi derecho a la defensa, entre otros derechos constitucionales antes señalados (…).

Contestación a la demanda

Jueces de la sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia

Pese a ser legal y oportunamente notificados con el auto de avoco del 11 de febrero de 2015, los jueces de la referida sala no han enviado el informe de descargo respecto a la decisión judicial impugnada.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, se limitó a señalar casilla constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias definitivas o autos con fuerza de sentencia o ejecutoriados en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia 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 de los problemas jurídicos

Para resolver la causa, la Corte Constitucional efectuará el análisis de fondo, en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de 30 de mayo de 2012 a las 09h00, que no casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Superior de Justicia de Tulcán ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?

2. La sentencia expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia del 30 de mayo de 2012 a las 09h00, que no casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Superior de Justicia de Tulcán ¿vulnera el derecho a la defensa, en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h** de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de 30 de mayo de 2012 a las 09h00, que no casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Superior de Justicia de Tulcán ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente?**

El artículo 75 de la Constitución de la República, prescribe que:

> Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión.

El precepto constitucional arriba citado reconoce el derecho que tienen las personas para acceder y beneficiarse de la administración de justicia que por mandato constitucional lo imparten los operadores de justicia, siendo un deber insoslayable de los jueces el ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales, para que, a través de un debido proceso y en ejercicio de sus derechos y garantías, las personas obtengan decisiones judiciales debidamente motivadas.

En este sentido se ha pronunciado esta Corte Constitucional[1] respecto del mencionado derecho:

> Así, la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, **respetando las condiciones y principios procesales según cada caso.** (Resaltado fuera del texto).

Por otro lado, la Constitución de la República, en su artículo 82, ha consagrado al derecho a la seguridad jurídica, definido de la siguiente manera:

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

La Corte Constitucional[2], mediante sentencia N.º 065-14-SEP-CC del 09 de abril de 2014, se ha pronunciado respecto a la seguridad jurídica en el siguiente sentido:

> La seguridad jurídica, que comprende el respeto a la Constitución y a las normas del ordenamiento jurídico, se encuentra reconocida como un derecho constitucional y una manifestación del Estado constitucional de derechos y justicia. La seguridad jurídica debe reflejarse en todas las actuaciones del poder público, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, generando certeza y confianza del ciudadano con respecto a la voluntad de la autoridad.

En otras palabras, se deduce que este derecho obliga a los operadores de justicia a observar de forma irrestricta las normas jurídicas que componen el ordenamiento jurídico del país, las cuales deben ser expedidas de manera pública, clara y previa; en consecuencia, el cumplimiento de este derecho permite generar una condición de juridicidad que se traduce en la confianza que el auditorio social tiene respecto de las normas que regulan las relaciones sociales, y el cumplimiento de estas por parte de las autoridades, garantizando en las controversias jurisdiccionales el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes, en base a un adecuado pronunciamiento y resolución sobre sus derechos e intereses.

En este contexto, se evidencia la materialización de una de las características que, para la aplicación de los derechos, se encuentra establecida en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado[3] que "…en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal", razón por la cual, esta Corte analizará la presunta vulneración de los derechos previamente enunciados, de forma conjunta.

En lo principal, el legitimado activo aduce en su demanda de acción extraordinaria de protecci**ón que la S**ala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la decisión impugnada, no se pronunció respecto al fondo de la controversia judicial, lo cual en su criterio vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

Así, en el caso *sub examine,* de la revisión de la sentencia dictada por el Tribunal de Casación, podemos advertir la referencia que se hace respecto de la interposición y formalización del recurso de casación, en razón de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por parte del legitimado activo de la presente causa constitucional, concluyendo que el recurso no estuvo adecuadamente fundamentado.

Esta Corte Constitucional considera pertinente analizar la naturaleza del recurso de casación, ya que nos encontramos ante un mecanismo extraordinario de impugnación procesal, cuyo objetivo principal es 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. Es así que 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 de instancia, es decir, el contenido de sus sentencias.

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 065-14-SEP-CC, caso N.º 0807-10-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

En ese sentido, el recurso extraordinario de casación tiene particularidades específicas para su presentación, tramitación y resolución, que se encuentran establecidas en la Ley de Casación, pues este instrumento jurídico establece las formalidades, etapas y procedimientos que deben seguirse para que puedan ser admitidos y, posteriormente, sujetos a conocimiento y resolución de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado[4] que:

> …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, etc. Pero que en general deberán acogerse a lo previsto en la Ley de Casación y en las normas especializadas dependiendo de cada rama.

En tal virtud, es imperioso para los jueces de la Corte Nacional de Justicia tener especial atención en aplicar la normativa específica del recurso de casación, así como los principios procesales durante el trámite que se otorgue a cada etapa, pues aquello garantizará una tutela judicial efectiva para las partes, a quienes se les garantizará el pleno cumplimiento de los cauces procesales correspondientes, protegiendo, además, la seguridad jurídica.

Ante lo expuesto, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo que establece el principio de preclusión procesal, los procesos judiciales ordinarios están conformados por diversas etapas que se desarrollan en forma sucesiva, cada una de las cuales supone la clausura definitiva de la anterior, de manera que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos y consumados. Esta Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido, sobre el enunciado principio procesal que rige al recurso de casación: "La preclusión procesal tiene por finalidad posibilitar el progreso de los procesos judiciales mediante la prohibición de retrotraer el procedimiento y con ello consolidar los momentos cumplidos[5]. De este modo se garantiza el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales y el acceso a una tutela judicial efectiva, puesto que con ello las partes procesales tienen la certeza de que el proceso judicial avanzará de modo continuo y que no pueden revisarse o retrotraerse tramos que ya han culminado y que se han consolidado. Así también, la doctrina procesal ha señalado el principio de preclusión[6], indicando que:

> Se entiende por tal división del proceso en una serie de momentos o períodos fundamentales, que algunos han calificado de compartimentos estancos, en los cuales se reparte el ejercicio de la actividad de las partes, de maneras que determinados actos deben corresponder a determinados períodos, fuera del cual no pueden ser ejercitados, y si se ejecutan no tienen valor (…).

Este organismo ha identificado dos momentos procesales distintos dentro del recurso de casación. Así, ha manifestado[7] que:

> …la admisión del recurso de casación constituye una fase inicial que tiene como fin autorizar o permitir la tramitación del mismo, mientras que la fase de resolución de la causa tiene por objeto analizar las pretensiones y argumentaciones del recurrente. En tal virtud, mediante una sentencia, los jueces deben conocer y resolver el fondo de la cuestión para pronunciarse respecto de la procedencia o no del recurso de casación presentado.

Así también, ha establecido con exactitud la diferencia procesal entre admisión y procedencia dentro de las acciones de protección[8]; sin embargo, aun cuando el presente caso versa sobre una sentencia dentro de la justicia ordinaria, la conceptualización esgrimida en aquel fallo y respecto de aquellos momentos procesales es útil para comprender su diferenciación y alcance, más aún teniendo en cuenta el criterio de esta Corte citado en el párrafo precedente. La Corte, en aquella ocasión, señaló que la fase procesal de admisión es una "…simple verificación de la existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, un primer acto que da cabida a las siguientes etapas procesales", y respecto a la segunda, esto es, a la procedencia, ha manifestado que "…implica la verificación material sobre la existencia de la razón o fundamentación para la obtención de cierto pronunciamiento o para acceder a ciertos recursos…".

Para el caso *sub examine*, esta diferenciación es asimilable, puesto que de conformidad con lo establecido en la Ley de Casación, el recurso de casación también atraviesa estas dos etapas.

De acuerdo con el artículo 7 de la mencionada ley, la admisión del recurso de casación tiene dos fases. En un primer momento, el órgano judicial de instancia examinará si concurren las siguientes circunstancias para calificarlo y remitirlo a la Corte Nacional de Justicia:

1. Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;

2. Si se ha interpuesto en tiempo; y,

3. Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo 6, es decir, la indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; la determinación de las causales en las que se funda, y los fundamentos en que se apoya el recurso.

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

[6] Hernando, Devis Echandía, Nociones Generales de Derecho Procesal Civil, Bogotá, TEMIS, 2009, pp. 67,68.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

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

Posteriormente, una vez realizada la calificación por el juez de instancia, le corresponde a la respectiva Sala de la Corte Nacional de Justicia verificar que el recurso haya sido debidamente concedido y en base a ello declarar la admisión o rechazo del recurso. En caso de ser admitido, sobre la base del principio de preclusión procesal y de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación, le corresponde a Corte Nacional de Justicia determinar la procedencia del recurso. En otras palabras, si el recurso interpuesto ha pasado la fase de admisión, los jueces deberán, a partir de un análisis objetivo y argumentado, conocer sobre el fondo del recurso y mediante sentencia pronunciarse respecto de las alegaciones y pretensiones del recurrente (independientemente del resultado).

La Corte Constitucional, en su sentencia N.º 008-14-SEP-CC, al resolver un caso similar al presente, señaló[9]:

> Esta Corte considera importante hacer notar que los argumentos señalados por la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y sobre los cuales se resolvió negar el recurso de casación, responden únicamente a circunstancias formales del recurso, los cuales debieron ser analizados dentro del proceso de calificación y admisión con el que cuenta el recurso de casación. (…) Ante lo señalado, dentro del presente caso, en donde la negativa al recurso de casación está fundamentada en falencias de forma sobre las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, cabe notar que dicha improcedencia debió ser señalada por la propia Corte Nacional de Justicia dentro del proceso de calificación y admisión antes descrito, circunstancia que al no haber acontecido, obliga a la Corte a conocer y resolver sobre los argumentos y pretensiones del recurrente, pues de lo contrario, se vulneraría la tutela judicial efectiva.

De la revisión de la presente causa se infiere que durante la fase admisibilidad se analizó el cumplimiento de los requisitos formales que debe cumplir el escrito de presentación y fundamentación del recurso, verificando que observe lo que expresamente manda la Ley de Casación, por lo que según consta a foja 6 del expediente de casación, se admitió el recurso al considerar que cumple con las formalidades que prescribe dicha ley. Mas, no cabía que los jueces vuelvan a pronunciarse respecto a una supuesta inadecuada fundamentación del recurso, pues de acuerdo a lo antes manifestado, por el principio de preclusión, aquella circunstancia formal ya fue revisada en una etapa previa, razón por la cual, los operadores de justicia debieron conocer únicamente los argumentos y pretensiones del recurrente y en base aquello conocer el fondo y emitir una sentencia que resuelva la pretensión del recurrente, garantizándole la tutela judicial efectiva; sin embargo, los jueces fundamentaron la negativa de casar la sentencia recurrida en lo siguiente:

> No es viable que por medio de esta causal se impugne por falta de aplicación y a la vez por indebida aplicación respecto de una misma norma jurídica. (…) En efecto, la indebida aplicación, la errónea interpretación o la falta de aplicación de las normas sustanciales que prevé la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación son excluyentes unas con otras, desde que no puede dejarse de aplicar y al mismo tiempo aplicarse inadecuada o indebidamente las mismas normas en el caso litigado; en consecuencia, se debe indicar con exactitud, una a una las normas que se dicen violadas, distinguiendo y diferenciando el concepto. (…) En la especie, se debió señalar cuál es la norma de derecho sustancial que se ha aplicado indebidamente y cuál debió ser la aplicable al caso.

Como se observa, el Tribunal de Casación ingresó a conocer nuevamente la fundamentación del escrito contentivo del recurso, aspecto que fue analizado en la fase que precluyó con anterioridad, pero que constituyó el argumento empleado por los jueces nacionales para negar el recurso a través de la sentencia impugnada. Con esta decisión queda evidenciado que la negativa del recurso tiene como sustento la supuesta falta de una adecuada fundamentación.

Dadas las circunstancias específicas del presente caso, la Corte Constitucional estima que, puesto que la Sala vuelve a pronunciarse respecto de un tema que ya fue conocido y resuelto en otra etapa del proceso casacional, se han vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva de las partes procesales. Con su actuación, los jueces han vulnerado la certeza y confianza que deben tener las partes procesales respecto de la aplicación de la normativa vigente aplicable al caso concreto y del respeto por los principios del derecho procesal. Además, han impedido que las partes obtengan una sentencia fundada en derecho, en observancia de la Constitución, la ley y los principios procesales del derecho, razón por la cual han afectado su derecho a una tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

En conclusión, la sentencia expedida el 30 de mayo de 2012 a las 09:00, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por las razones desarrolladas previamente, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

2. La sentencia expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia del 30 de mayo de 2012 a las 09h00, que no casa la sentencia dictada por la Única Sala de la Corte Superior de Justicia de Tulcán ¿vulnera el derecho a la defensa, en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales a, c y h de la Constitución de la República?

Entre las garantías que contempla el debido proceso se encuentra el derecho a la defensa, sobre el cual esta Corte Constitucional[10] ha manifestado:

> Un pilar fundamental del debido proceso se encuentra configurado por el derecho a la defensa: Una de las principales garantías del debido proceso es precisamente el derecho a la

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-14-SEP-CC, caso N.º 0729-13-EP.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 008-13-SCN-CC. Casos N.º 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10 CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN acumulados.

> defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga.

En tal virtud, el ejercicio del derecho a la defensa constituye la posibilidad de activar todos los mecanismos legales dentro de cualquier proceso y en cualquiera de sus etapas, para que las pretensiones de las partes no sean excluidas de la tutela de la actuación jurisdiccional, obteniendo una decisión acorde a la existencia procesal y, a la postre, garantizando el ejercicio de nuestros derechos, para lo cual se incluyen las garantías a ser escuchado, a presentar las pruebas de descargo o confrontarlas, a impugnar y utilizar los recursos procesales previstos en la ley, a participar en el proceso en igualdad de condiciones, etc.

Así, el derecho a la defensa 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. El derecho en comento se expresa de múltiples y diversas maneras durante la sustanciación de los procesos judiciales, administrativos, o de cualquier otra índole, como una expresión del principio de igualdad procesal, que además responde a una naturaleza, que para la Corte Constitucional tiene relevancia constitucional al dotar a las personas de la posibilidad de ejercer adecuadamente dicha garantía en todas las etapas, grados y procedimientos.

En el caso *sub júdice* se observa que el legitimado activo, Juan Falconí Puig, presentó una demanda por daño moral en contra de Edgar Iván Rodríguez, procedimiento judicial que finalizó en primera instancia con la sentencia emitida el 27 de octubre de 2004 a las 10:40, por el Juzgado Tercero de lo Civil del Carchi, por medio de la cual se desechó la demanda. En aquella etapa del proceso, se desprende que el accionante fue notificado con cada diligencia y acto procesal, así como contó con la posibilidad de presentar sus argumentos y sus pruebas y refutar los esgrimidos por la parte contraria, de forma oportuna y sin ninguna limitación; incluso, el 29 de octubre de 2004 formuló el recurso de apelación de la sentencia.

El recurso fue conocido por la ex Corte Superior de Justicia de Carchi. En dicha instancia, el accionante presentó su escrito de pruebas, que consta a fojas 12 y 13 del expediente de segunda instancia, sin que se observe que haya sido impedido de ejercer alguna de estas en ninguna de las etapas. Adicionalmente, se evidencia que fue escuchado en audiencia de estrados el día 22 de noviembre de 2005, esto es, antes de la emisión de la sentencia del 6 de abril de 2006 a las 10:00, por medio de la cual se revocó la sentencia subida en grado en los términos que en ella constan, es decir, aceptando otra de las excepciones propuestas por la parte demandada y se negó la demanda.

Finalmente, de la revisión del expediente del recurso de casación interpuesto por ambas partes, del cual solo se admitió el propuesto por el accionante, se observa que los operadores de justicia no negaron la posibilidad de defensa del legitimado activo; por el contrario, este presentó varios escritos que fueron atendidos oportunamente sin que se evidencie ningún acto que haya menoscabado el derecho a la defensa del compareciente.

En conclusión, se colige que no se ha vulnerado el derecho a la defensa del accionante, puesto que de la revisión del proceso judicial, en todas sus instancias y etapas, se evidencia que fue escuchado en todo momento y sus pruebas fueron practicadas oportunamente, sin que se observe ninguna limitación al derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h** de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Disponer como medidas de reparación:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 30 de mayo de 2012 a las 09h00, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 279-2006.

   3.2 Disponer que se realice el sorteo correspondiente para definir otra Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que resuelva la causa respetando los derechos constitucionales de las partes y las garantías del debido proceso.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 08 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 12 de mayo de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0980-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 27 de abril del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a12 de abril del 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SALA DE ADMISIÓN

RESUMEN CAUSA No. 0028-15-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 28 de abril de 2015, a las 11:25 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Farith Simon, Director de las Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito y otros.

CASILLA JUDICIAL: 13

CORREOS ELECTRONICOS:

Farithsimon@yahoo.com y dsalazar@usfq.edu.ec

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículo 11, numeral 2; 66, numeral 4 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Solicitan se declare la "inconstitucionalidad de los numerales 2 y 4 del artículo 106 de CNA", Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito D.M., 12 de mayo del 2015, a las 12:00.

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

