



# REGISTRO OFICIAL®

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Lcdo. Lenín Moreno Garcés  
Presidente Constitucional de la República

## EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año I - Nº 2

Quito, lunes 5 de  
junio de 2017

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA  
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N23-99 y Wilson  
Segundo Piso

Oficinas centrales y ventas:  
Telf. 3941-800  
Ext.: 2301 – 2305

Sucursal Guayaquil:

Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército  
esquina, Edificio del Colegio de Abogados  
del Guayas, primer piso. Telf. 252-7107

Suscripción anual:

US\$ 400 + IVA para la ciudad de Quito  
US\$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

1006 páginas

Tomos: I, II, III, IV, V, VI, VII

[www регистрациоn официал gob ec](http://www регистрациоn официал gob ec)

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

## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

#### RESOLUCIÓN:

0002-14-HD Niéguese la acción de hábeas data propuesta por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán y otros ..... 2

#### SENTENCIAS:

236-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado César Sebastián Bohórquez Jácome ..... 20

001-17-SCN-CC Niéguese la consulta de norma planteada por el doctor German Alexander Venegas Carrasco ..... 36

008-17-SIN-CC Niéguese la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Miguel Eduardo Camacho Albán ..... 53

009-17-SIN-CC Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el doctor Gustavo Enrique Villacís Rivas ..... 72

010-17-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de las sentencias constitucionales presentadas por el señor Romel José Garcés Cortez ..... 103

016-17-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor César Eduardo Montesinos Dávalos ..... 124

TOMO II

**RESOLUCIÓN N.º 0002-14-HD****CASO N.º 0002-14-HD****TERCERA SALA****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El 14 de junio del 2007, los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo, por sus propios y personales derechos interpusieron recurso de apelación en relación a la sentencia expedida el 13 de junio de 2007 a las 10:00, por el juez noveno de lo civil de Pichincha, dentro de la acción de hábeas data N.º 509-2007.

A través de providencia de 5 de septiembre de 2014 (foja 45 del expediente de instancia), el juez noveno de lo civil de Pichincha, dispuso que el proceso sea remitido a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a fin de que se conozca el recurso de apelación propuesto dentro de la acción constitucional.

Mediante oficio N.º 3379-14-SP-CPJP del 12 de noviembre del 2014, el abogado Juan Carlos Maldonado Rivera, secretario (e) de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, remitió a la Corte Constitucional el expediente del proceso constitucional de hábeas data signado con el N.º 17309-2007-0509 (primera instancia), seguido por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS. El expediente fue recibido por la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2014.

El 6 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.

En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional los jueces constitucionales de la Tercera Sala de la Corte Constitucional (causas,

tramitadas según la normativa de la Constitución de 1998), Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Antonio Gagliardo Loor, mediante providencia dictada el 5 de febrero de 2015, avocaron conocimiento del caso N.º 0002-14-HD. Mediante sorteo celebrado el 5 de febrero de 2015, le correspondió conocer el mismo al juez constitucional sustanciador Antonio Gagliardo Loor.

El 5 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República; en tal virtud, de conformidad con el sorteo efectuado en el Pleno del Organismo, en sesión del 6 de enero de 2016, la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, integró la Tercera Sala de Sustanciación, en la que se tramita la presente causa.

Mediante memorando N.º 0002-S3-08-CC-2016 del 27 de enero de 2016, la secretaría de la Tercera Sala (e), en virtud de la integración de las Salas llevada a cabo el 6 de enero del 2016 por el Pleno del Organismo, remitió la presente causa, a la doctora Roxana Silva Chicaíza, jueza constitucional, para que continúe con la sustanciación de la causa.

Mediante resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos, como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional doctor Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la jueza constitucional.

### **Antecedentes fácticos**

El 21 de mayo de 2007, los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo presentaron acción constitucional de hábeas data en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, en esta señalaron que “desde hace más de treinta años se encuentran en posesión regular, tranquila, pacífica e ininterrumpida de unos predios ubicados en el sector ‘El Batán’ de esta ciudad de Quito y que en éstos tienen instalados sus talleres de mecánica e incluso han llegado a conformar una Cooperativa de Vivienda denominada ‘El Batancito’; sin embargo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en una serie de actos presentados ya sea administrativamente o por otros medios, ha manifestado que los predios antes referidos son de su propiedad, alegando tener contratos de arrendamiento, suscritos legalmente. Por otra parte, el Municipio también se atribuye ser el propietario, por declaratoria de utilidad pública de este inmueble”.

Por lo expuesto, los legitimados activos solicitaron mediante la presente garantía jurisdiccional, que “el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Municipio Metropolitano entregue de su base de datos: Los contratos de arrendamiento, de los predios del batán con la Cooperativa El Batancito y los contratos individuales celebrados con cada uno de los ocupantes y beneficiarios de los predios; las escrituras de compraventa y adjudicación de dichos bienes en favor del IESS; las cartas prediales y pagos realizados al Municipio Metropolitano de Quito, para ocupación de este suelo; las acciones administrativas realizadas en contra de los actuales poseicionarios de los predios; las consignaciones realizadas, los pagos de pensiones arrendaticias o consignaciones provenientes de contratos de arrendamiento; y, los contratos de arrendamiento legalizados.”

Por reunir los requisitos establecidos en la ley, mediante providencia dictada el 29 de mayo de 2007 el juez noveno de lo civil de Pichincha admitió a trámite la demanda de hábeas data planteada y fijó el 4 de junio de 2007 a las 9:00 para que tenga lugar la audiencia pública; en esta diligencia el juez de la causa escuchó a las partes procesales.

El 11 de junio de 2007, la doctora Gladys Angos Villarreal, en calidad de abogada de la Procuraduría General del IESS, compareció al proceso constitucional para manifestar que el banco de datos solicitado se encuentra aparejado en todos y cada una de las causas que se encuentran tramitando en los Juzgados Primero, Sexto, Noveno y Vigésimo de lo Civil de Pichincha.

En sentencia de 13 de junio de 2007, el juez noveno de lo civil de Pichincha señaló “... el propósito y naturaleza que tutela el habeas data como recurso constitucional, es permitir el acceso a la información, para proteger el derecho al honor, a la buena reputación, a la intimidad personal, o de derechos que tenga íntima relación con éstos bienes jurídicos tutelados por nuestra Constitución o por instrumentos internacionales; es decir, el habeas data persigue evitar el uso incorrecto de la información y que pueda lesionar el honor, el buen nombre y desde luego el ámbito de la privacidad de las personas, como consecuencia de la difusión de aquellos datos incompletos o inexactos, en tanto que los fundamentos del presente recurso, desnaturalizan en todo su contexto el verdadero principio de esta Institución constitucional como es el habeas data; es decir, la pretensión de los demandantes o recurrentes, es del todo improcedente; pues, para la obtención de los documentos esgrimidos en la demanda, es otra la vía que los actores deben hacer uso, tomando en el caso las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como puede ser exhibición de documentos..- Por las consideraciones anotadas, **SE NIEGA** la presente acción de habeas data ...” (foja 21);<sup>i</sup>

Inconformes con esta decisión el 14 de junio de 2007, los legitimados activos interpusieron recurso de apelación, el mismo recayó en conocimiento de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha.

Mediante providencia de 6 de noviembre de 2014, el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha señaló que en observancia de lo determinado en el artículo 41 de la Ley de Control Constitucional<sup>1</sup> carece de competencia para resolver el recurso de apelación interpuesto y dispuso, de conformidad con el artículo 60 de la Ley ibidem<sup>2</sup>, que la acción constitucional sea remitida al Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional), como Organismo competente para conocer las resoluciones dictadas en primera instancia susceptibles de apelación.

### Decisión adoptada en primera instancia

El juez noveno de lo civil de Pichincha, a través de la sentencia del 13 de junio de 2007, en la acción constitucional de hábeas data N.º 509-2007, resolvió en lo principal:

**JUZGADO NOVENO DE LO CIVIL DE PICHINCHA.-** Quito, a 13 de junio del 2007. Las 10h00. **VISTOS:** (...) **SEGUNDO:** El recurso de hábeas data, es un recurso constitucional que permite a las personas acceder a los documentos, bancos de datos e informes sobre sí mismas o sobre sus bienes para conocer el uso que se haga de ellos o su propósito, la finalidad es de que el poseedor de la información proporcione al recurrente, datos claros, completos, precisos; y, en general, el acceso directo y franco a la información, a fin de que pueda ser verificada o impedir por su impropia utilización pueda ocasionar daño a la persona o a sus bienes. **TERCERO:** En verdad constituye obligación constitucional tanto del Estado como de sus instituciones el asegurar la eficacia de las normas constitucionales, en especial de los derechos y garantías establecidos a favor de las personas, para ello una de las garantías es el corpus data contenido en el Art. 94 de la Constitución Política, y que ha sido concebida en gran amplitud , como el derecho a acceder a la información, pero también a guardar y preservar la intimidad, el honor y la honra del buen nombre, la buena reputación, y la inviolabilidad de la correspondencia. **CUARTO:** Además nuestra Ley Constitucional, manifiesta que el hábeas data no es aplicable cuando afecte al sigilo profesional; o cuando pueda obstruir la acción de justicia; o cuando los documentos que se soliciten tengan el carácter de reservados por razones de seguridad nacional. **QUINTO:** en la especie los recurrentes, han planteado este recurso, manifestando que se encuentran más de treinta años en posesión regular, tranquila, pacífica e ininterrumpida de los predios ubicados en el sector El Batan de esta ciudad de Quito, en donde tienen instalados sus talleres mecánica y que incluso han conformado una Cooperativa denominada El Batancito y que frente a ello, El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS ha manifestado ser el propietario de dichos lotes que han manifestado que los recurrentes

<sup>1</sup> Ley de Control Constitucional, artículo 41: "... La resolución que niegue el hábeas data, será susceptible de apelación ante el Tribunal Constitucional, en el término de ocho días a partir de la notificación de la misma".

<sup>2</sup> Ibídem, artículo 60: "Las providencias dictadas por jueces o tribunales de justicia inhibiéndose de conocer y resolver sobre recurso de hábeas data y amparo, por razones referentes a su competencia, serán obligatoriamente consultadas al Tribunal Constitucional para su confirmación o revocatoria; debiendo el juez o tribunal remitirle el expediente inmediatamente después de que se ejecutorie la respectiva providencia".

son inquilinos; manifiestan también que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, también se atribuye ser propietario de dichos predios mediante declaratoria de utilidad pública y considerando que dichas entidades han guardado hermetismo sobre el banco de datos, amparándose en el Art. 94 de la Constitución de la República y Art. 36, 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, demanda la entrega de banco de datos, de contratos de arrendamiento, de los predios ocupados por los recurrentes, escrituras de compraventa y adjudicación en favor del IESS, cartas pueblas y pagos, resolución de declaratoria de utilidad pública, convenios con el Municipio, acciones administrativas realizadas en contra de los demandantes, consignaciones, recibos de pagos de arrendamiento y otros; **SEXTO:** Es necesario retomar lo manifestado en los considerandos Tercero y Cuarto; pues el propósito y naturaleza que tutela el habeas data como recurso constitucional, es permitir el acceso a la información, para proteger el derecho al honor, a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar, sobre todo a la integridad moral de la persona , o de derechos que tenga íntima relación con éstos bienes jurídicos tutelados por nuestra Constitución o por los instrumentos internacionales; es decir, el habeas data persigue evitar el uso incorrecto de la información y que pueda lesionar el honor, el buen nombre y desde luego el ámbito de privacidad de las personas, como consecuencia de la difusión de aquellos datos incompletos o inexactos, en tanto que los fundamentos del presente recurso, desnaturalizan en todo su contexto el verdadero principio de esta Institución constitucional como es el habeas data; es decir, la pretensión de los recurrentes, es del todo improcedente; pues para la obtención de los documentos esgrimidos en la demanda, es otra la vía que los actores deben hacer uso, tomando en el caso las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como puede ser la exhibición de documentos.- Por las consideraciones anotadas, **SE NIEGA** la presente acción de Habeas Data.- **NOTIFIQUESE.** (Sic).

### Petición del recurrente

Al formular el recurso de apelación en contra de la sentencia expedida por el juez noveno de lo civil de Pichincha, a través de la sentencia del 13 de junio de 2007, los accionantes manifiestaron en lo principal que:

... 1.- Por haberse violado nuestros derechos constitucionales y legales contenidos en el artículo 94 de la Constitución de la República de 1998, por haberse negado un derecho, que todos los ecuatorianos tenemos, para fortalecer, nuestra intención de mejorar las relaciones con el IESS, organizadamente cumplir con obligaciones, pero sabiendo en qué situación se encuentra nuestro derecho, **APELAMOS DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR USTED**, por no estar de acuerdo, además que ya lo habíamos presumido esa situación, en base a una exposición efectuada por la procuraduría en la que se alegaba circunstancias, y hacía conocer a usted mediante lectura extensa, que era improcedente nuestro recurso de HABEAS DATA, situación que no se compadece con un derecho claro y estricto.

2.- El recurso no es permisivo, el recurso es un derecho, por lo que al utilizar permisividad, es ilegal, el recurso es tutelar, que pretende garantizar un derecho de un poseedor de buena fe que no intenta acción de otra naturaleza que no sea saber, a quien pagar el arriendo de las obligaciones establecidas , provocadas por la confusión de entidades y le decía, de las Autoridades del IESS, de perfeccionar los contratos, esa

incertidumbre debió ser atendida , ya que no tiene sentido sacar provecho en otra forma ... (Sic).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Tercera Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “ Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de la República de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiéndose armonizar con la Constitución del 2008”; de modo que, las acciones presentadas bajo la vigencia de la anterior Constitución deben ser armonizadas con las disposiciones consagradas en la Constitución de la República vigente.

Por otro lado, la Ley de Control Constitucional publicada en el Registro Oficial N.º 99 del 2 de julio de 1997, en su artículo 41, inicio final, preveía lo siguiente: “La resolución que niegue el hábeas data, será susceptible de apelación ante el Tribunal Constitucional, en el término de ocho días a partir de la notificación de la misma”.

En función a lo expresado, se debe resaltar que el presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara la validez del proceso y se establece la competencia de este Organismo para la resolución del recurso de apelación presentado dentro de la acción de hábeas data propuesta por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo.

### Naturaleza jurídica de la acción de hábeas data

El artículo 94 de la Constitución Política de la República de 1998 definía a la acción de hábeas data como una garantía inherente a toda persona para acceder a los documentos, bancos de datos e informes que, sobre sí misma o sobre sus bienes, consten en entidades pública o privadas, así como para conocer el uso que se haga de estos y su propósito. A partir de la interposición de esta garantía, toda persona podría requerir ante el funcionario respectivo, la actualización de los datos o su

rectificación, e incluso la eliminación o anulación de los mismos, si la información contenida resultare errónea o afectará ilegítimamente los derechos del accionante.

En tal sentido, la acción de hábeas data se encontraba configurada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde la Constitución Política de 1998, como una garantía constitucional tendiente a permitir y facilitar a toda persona el acceso a la información que sobre sí misma o sobre sus bienes repose en un registro o banco de datos de carácter público o privado, a fin de conocer el contenido de la mismas, y de ser el caso, exigir su actualización, rectificación, eliminación o anulación cuando aquella información le cause algún tipo de perjuicio.

Siguiendo esta línea constitucional, la actual Norma Suprema vigente desde el año 2008 dentro de su amplio catálogo de derechos y garantías, contempla de igual forma a la acción de hábeas data como el mecanismo jurisdiccional que permite a toda persona conocer sobre la existencia y acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que consten en entidades públicas o privadas sobre si misma o sobre sus bienes, ya sea en soporte material o electrónico<sup>3</sup>. Asimismo, se contempla la facultad de que la persona requiera al responsable de la información, el acceso, actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos, según sea el caso.

De manera que, el tratamiento que ha tenido la acción de hábeas data en el contexto jurídico ecuatoriano a partir de la Constitución de 1998, muestra que esta garantía jurisdiccional, histórica y actualmente, ha estado enfocada en la tutela del derecho a la protección de datos personales, y otros derechos conexos a este, como el derecho a la vida privada, a la intimidad personal y familiar, a la honra, entre otros. Así, a través de la doctrina se afirma que el hábeas data constituye un mecanismo de satisfacción urgente, para que las personas puedan obtener el conocimiento de los datos a ellos referidos, y conocer sobre su finalidad y propósito, sea que dicha información conste en un registro de bancos público o privado<sup>4</sup>.

## Análisis constitucional

En base a los argumentos expresados por los recurrentes, este Organismo constitucional analizará el presente caso a partir del planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

**La resolución dictada el 13 de junio de 2007, por el juez noveno de lo civil de Pichincha, en la acción jurisdiccional de hábeas data N.º 509-2007, ¿vulneró**

<sup>3</sup> Constitución de la República. Artículo 92.

<sup>4</sup> Eguiguren Praeli, Francisco, “El Código Procesal Constitucional peruano”. En *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, Dunia Martínez Molina, Ed., Quito, Corte Constitucional para el periodo de transición, 2012.

**el derecho constitucional de los legitimados activos de acceder a la información respecto a los bienes inmuebles solicitada?**

Al formular el recurso de apelación en contra de la sentencia expedida el 13 de junio de 2007 a las 10:00, por el juez noveno de lo civil de Pichincha, los accionantes sostienen que “el recurso de habeas data no es permisivo y por tanto, debe ser entendido como un derecho tutelar que pretende garantizar el derecho de un posesorio de buena fe, que no intenta acción de otra naturaleza que no sea saber a quién pagar el arriendo conforme las obligaciones establecidas por la confusión creada entre las entidades públicas IESS- Municipio de Quito.”

En este contexto, previo a resolver el fondo de la cuestión planteada, corresponde puntualizar respecto a la presente acción jurisdiccional, para acto seguido emitir el pronunciamiento en relación a los argumentos expuestos por los legitimados activos en relación al contenido de la decisión apelada, misma que es objeto de esta acción constitucional.

De conformidad con la normativa contenida en los artículos 92 de la Constitución de la República y 49, 50 y 51 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la figura constitucional del hábeas data constituye, según lo señalado por este Organismo Constitucional en sentencia N.º 182-15-SEP-CC dentro del caso N.º 1493-10-EP:

Una acción en razón de la que materializan las diversas manifestaciones del derecho de petición consagrado constitucionalmente y requerido para la operatividad de las garantías jurisdiccionales, una garantía que le permite a una persona concurrir al órgano jurisdiccional a fin de que sus derechos sean protegidos; goza de carácter autónomo, por cuanto, posee un perfil propio regulado tanto en la Constitución como en la ley de la materia y tutela datos o información inherente a una persona, a fin de salvaguardar su derecho a la intimidad personal y familiar.<sup>5</sup>

Asimismo, esta Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada en su jurisprudencia que las normas que consagran dicha acción constitucional son claras al determinar la naturaleza y objeto de la acción de hábeas data, puesto que, se refieren al derecho que tiene toda persona para acceder a los documentos de datos personales que sobre sí misma posean personas naturales o jurídicas públicas o privadas, así como la posibilidad de acudir ante el juez competente cuando se le imposibilite el ejercicio de su derecho<sup>6</sup>.

En este sentido, mediante sentencia N.º 025-15-SEP-CC del 4 de febrero de 2015, se determinó que la naturaleza de esta garantía jurisdiccional “viene a estar considerada como un mecanismo de satisfacción urgente para que las personas

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 032-15-SEP-CC, caso N.º 1105-14-EP.

puedan obtener el conocimiento de los datos a ellos referidos, y advertirse sobre su finalidad, sea que dicha información conste en el registro o banco de datos público o privado”<sup>7</sup>.

Al respecto, es necesario resaltar que conforme a los criterios previamente expresados por esta Corte, la acción de hábeas data es una garantía jurisdiccional que tiene su origen en el derecho a la protección de datos de carácter personal<sup>8</sup> y ha sido concebida con el afán de asegurar el acceso y protección a la información y datos de esta naturaleza; concretamente, en relación a la naturaleza jurídica del hábeas data este Organismo ha puntualizado expresamente que:

La Corte Constitucional ha considerado necesario referirse al hábeas data como garantía jurisdiccional a cuya tutela pueden acudir aquellas personas que consideren que su derecho constitucional a la intimidad puede verse afectado por el uso incorrecto, inexacto o tergiversado de su información personal, que se encuentra respaldada por documentos, bancos genéticos, archivos u otros respaldos, a cargo de instituciones públicas o privadas. Es decir, su naturaleza viene a estar considerada como un mecanismo de satisfacción urgente para que las personas puedan obtener el conocimiento de los datos a ellos referidos, y advertirse sobre su finalidad, sea que dicha información conste en el registro o banco de datos público o privado. Además el derecho de autodeterminación informativa, que es amparado por esta garantía, procura ser el medio procesal adecuado para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de dichos datos personales<sup>9</sup>.

De lo anotado, este Organismo ha dejado claramente establecido que la acción de hábeas data tiene como elemento esencial el control de los datos que existan sobre una persona o sobre sus bienes -o lo que jurídicamente se conoce como autodeterminación informativa- a fin de tutelar derechos constitucionales como el derecho a la intimidad personal y familiar, a la honra, a la buena reputación y a la protección de datos de carácter personal; es por ello que, el objetivo de esta garantía jurisdiccional se dirige específicamente a buscar la rectificación, actualización o eliminación de datos personales, cuando esta información pueda causar algún tipo de perjuicio para la persona o pueda transgredir los derechos constitucionales antes referidos.<sup>10</sup>

La autodeterminación informativa como objeto de protección del hábeas data fue reconocida por la Corte Constitucional en el contexto de la Constitución Política de 1998, por consiguiente, la autodeterminación informativa, como parte del derecho a la protección de datos personales “implica la necesidad de garantizar la protección de la esfera íntima de las personas, así como la posibilidad de ejercer control sobre los datos personales del sujeto, aunque no se encuentren en su

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-15-SEP-CC, caso N.º 0725-12-EP.

<sup>8</sup> Constitución de la República. Artículo 66 numeral 19.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-15-SEP-CC, caso N.º 0725-12-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Resolución N.º 001-16-HD, caso N.º 0001-16-HD.

poder”<sup>11</sup>; de este modo, la acción de hábeas data tiene como objetivo primigenio proteger aquellos datos que corresponden a la esfera íntima de cada persona, toda vez que no toda la información de carácter personal puede ser divulgada y utilizada públicamente. Precisamente, en este punto radica la diferencia entre la acción de hábeas data y las acciones judiciales previstas en la vía ordinaria que tienen como finalidad el acceso y exhibición de todo tipo de documentos, en tanto, el hábeas data como garantía jurisdiccional procura la protección de información cuyo uso, manejo o divulgación pueda lesionar derechos de naturaleza constitucional.

En este contexto se considera oportuno señalar, que la acción de hábeas data en la actual Constitución mantuvo similar configuración a la contenida en la anterior Norma Constitucional; razón por la cual, el análisis a realizarse al amparo de uno u otro cuerpo normativo, es en esencia el mismo, pues no se verifican diferencias de carácter sustancial que impliquen un cambio en la noción de esta garantía jurisdiccional, en cuyo caso, conforme lo prevé la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se deberá guardar armonía con las normas consagradas en la Constitución de la República de 2008, actualmente en vigencia.

Dicho esto, para el análisis que debe efectuar esta Magistratura es necesario en primer lugar partir de los argumentos expresados por los accionantes al formular la acción de hábeas data que nos ocupa (foja 1 del expediente de instancia), quienes en lo principal manifestaron que por varios años se han encontrado en posesión regular, tranquila, pacífica e ininterrumpida de unos predios ubicados en el sector del Batán, de la ciudad de Quito, sin embargo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Municipio Metropolitano de Quito han manifestado ser los propietarios de estos inmuebles, enfatizando en que los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social les han manifestado que no son poseedores de dichos predios sino que únicamente tienen la calidad de inquilinos de los mismos.

En virtud de aquello, los legitimados activos solicitaron:

... que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Municipio Metropolitano **entregue de su base de datos**: “Los contratos de arrendamiento, de los predios del batán con la Cooperativa El Batancito y los contratos individuales celebrados con cada uno de los ocupantes y beneficiarios de los predios; las escrituras de compraventa y adjudicación de dichos bienes en favor del IESS; las cartas prediales y pagos realizados al Municipio Metropolitano de Quito, para ocupación de este suelo; las acciones administrativas realizadas en contra de los actuales posesionarios de los predios; las consignaciones realizadas, los pagos de pensiones arrendaticias o consignaciones provenientes de contratos de arrendamiento; y, los contratos de arrendamiento legalizados. (Énfasis añadido).

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-PJO-CC, caso N.º 0067-11-JD.

En función a los argumentos expresados por los accionantes y a la documentación incorporada al proceso, el juez noveno de lo civil de Pichincha mediante sentencia expedida el 13 de junio del 2007, resolvió negar la acción de hábeas data propuesta, basando su análisis central en las siguientes consideraciones:

... **QUINTO:** en la especie los recurrentes, han planteado este recurso, manifestando que se encuentran más de treinta años en posesión regular, tranquila, pacífica e ininterrumpida de los predios ubicados en el sector El Batan de esta ciudad de Quito, en donde tienen instalados sus talleres de mecánica y que incluso han conformado una cooperativa denominada El Batancito y que frente a ello, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, ha manifestado ser el propietarios de dichos lotes que han manifestado que los recurrentes son inquilinos; manifiestan también que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, también se atribuye ser propietario de dichos predios mediante declaratoria de utilidad pública y considerando que dichas entidades han guardado hermetismo sobre el banco de datos, amparándose en el Art. 94 de la Constitución de la República y Art. 36,37,38 y 39 de la Ley Orgánica de Control Constitucional, demanda la entrega de banco de datos, de contratos de arrendamiento, de los predios ocupados por los recurrentes, escrituras de compraventa y adjudicación en favor del IESS, cartas prediales y pagos, resolución de declaratoria de utilidad pública, convenios con el Municipio, acciones administrativas realizadas en contra de los demandantes, consignaciones, recibos de pago de arrendamiento y otros; **SEXTO:** Es necesario retomar lo manifestado en los considerando Tercero y Cuarto; pues el propósito y naturaleza que tutela el hábeas data como recurso constitucional, es permitir el acceso a la información, para proteger el derecho al honor, a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar, sobre todo a la integridad moral de la persona, o de derechos que tengan íntima relación con estos bienes jurídicos tutelados por nuestra Constitución o por los instrumentos internacionales; es decir, el hábeas data persigue evitar el uso incorrecto de la información y que pueda lesionar el honor, el buen nombre y desde luego el ámbito de privacidad de las personas, como consecuencia de la difusión de aquellos datos incompletos o inexactos, en tanto que los fundamentos del presente recurso, desnaturalizan en todo su contexto el verdadero principio de esta Institución Constitucional como es el hábeas data, es decir, la pretensión de los demandantes o recurrentes, es del todo improcedente; pues, para la obtención de los documentos esgrimidos en la demanda, es otra la vía que los actores deben hacer uso, tomando en el caso las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como puede ser la exhibición de documentos.- Por las consideraciones anotadas, **SE NIEGA** la presente acción de hábeas data ... (Sic).

De la argumentación desarrollada por el juez noveno de lo civil de Pichincha, esta Sala puede verificar que la misma se encuentra sustentada en el objeto y finalidad de la acción de hábeas data, de conformidad a lo establecido por la jurisprudencia constitucional referida en líneas anteriores y a las disposiciones normativas contenidas tanto en la Constitución Política de 1998, como en la Constitución de la Republica de 2008.

En este sentido, la Corte Constitucional en primer lugar, no verifica que el examen efectuado por el juez de instancia respecto a la acción de hábeas data presentada por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso

Manzano Timbilla, Víctor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo, resulte contradictorio a las normas constitucionales y legales vigentes a la fecha de presentación de la demanda, esto es, aquellas disposiciones que configuraban el anterior orden constitucional; por el contrario se evidencia que estas han sido aplicadas en armonía con lo previsto por la actual Norma Suprema.

Asimismo, este Organismo observa que la pretensión de los legitimados activos se concreta a lo siguiente: que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Municipio Metropolitano “entregue de su base de datos” los contratos de arrendamiento, de los predios del batán con la Cooperativa El Batancito y los contratos individuales celebrados con cada uno de los ocupantes y beneficiarios de los predios; las escrituras de compraventa y adjudicación de dichos bienes en favor del IESS; las cartas prediales y pagos realizados al Municipio Metropolitano de Quito, para ocupación de este suelo; las acciones administrativas realizadas en contra de los actuales poseicionarios de los predios; las consignaciones realizadas, los pagos de pensiones arrendaticias o consignaciones provenientes de contratos de arrendamiento; y, los contratos de arrendamiento legalizados.

A partir de lo expresado por los legitimados activos, la Corte Constitucional debe reiterar en primer lugar que conforme lo establecía en su momento la Constitución Política de 1998 en su artículo 94, y tal como lo señala la actual Constitución en el artículo 92, el hábeas data garantiza el acceso a los documentos e información que sobre una persona o sobre sus bienes reposen en entidades públicas o privadas; de manera que, la información cuyo acceso se solicita, debe estar conformada necesariamente por documentos o banco de datos relativos a la persona que los requiere, o relacionada a los bienes de propiedad de esta.

En el caso *sub examine*, los accionantes solicitan la entrega de documentos (contratos, cartas prediales, escrituras de compraventa y adjudicación) de unos inmuebles que según afirman han permanecido en su posesión regular, tranquila, pacífica e ininterrumpida desde hace más de treinta años. Sin embargo, los demandantes no justifican de manera alguna que efectivamente los bienes a los cuales se refieren sean de su propiedad, lo cual constituye un requisito *sine qua non* para la procedencia de la acción constitucional de hábeas data<sup>12</sup>. Si bien los accionantes sostiene que en relación a los bienes inmuebles han conformado una cooperativa denominada El Batancito, en virtud del cual, demostraban su posesión; no existe en el expediente de instancia, al respecto, ningún documento que permita verificar lo señalado por los legitimados activos, ni mucho menos que acredite la posesión o propiedad de dichos pedios.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, resolución N.º 001-16-HD, caso N.º 0001-16-HD.

Bajo este escenario, se determina entonces que los recurrentes no han demostrado que los inmuebles sobre los cuales solicitan los documentos antes indicados, sean bienes inmuebles de su propiedad, y que por lo tanto se encuentren facultados para requerir a través de la acción de hábeas data el acceso a dicha información. En tal virtud, esta Sala evidencia que no se cumple el primer condicionamiento para la procedencia del hábeas data propuesta por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo, conforme lo determinó el juez noveno de lo civil de Pichincha en la sentencia del 13 de junio de 2007.

Del mismo modo, es preciso mencionar que, los accionantes han solicitado de forma expresa la “entrega” de documentación relacionada con unos inmuebles que según afirman han permanecido en su posesión regular, tranquila, pacífica e ininterrumpida desde hace más de treinta años, específicamente los siguientes documentos: contratos de arrendamiento legalizados, escrituras de compraventa y adjudicación, cartas prediales y pagos realizados al Municipio Metropolitano de Quito, acciones administrativas realizadas, las consignaciones realizadas, comprobantes de pensiones arrendaticias o consignaciones. Como se observa, la pretensión de los accionantes es entonces la entrega física de la documentación antes descrita; la cual, según afirman dentro de su demanda reposaría en poder de las instituciones públicas accionadas.

Con respecto a la pretensión formulada por los accionantes, se deben destacar los criterios expuestos previamente por este Organismo en relación a la finalidad perseguida por la acción de hábeas data, y sí precisamente, la entrega física de documentos originales constituye uno de los objetivos de esta garantía jurisdiccional; así, dentro de la sentencia N.º 001-14-PJO-CC, el Pleno de la Corte destacó que:

**El Hábeas data, como mecanismo de garantía del derecho a la protección de datos personales, no podrá ser incoado como medio para requerir la entrega física del soporte material o electrónico de los documentos en los que se alegue está contenida la información personal del titular sino para conocer su existencia, tener acceso a él y ejercer los actos previstos en el artículo 92 de la Constitución de la República; (...)<sup>13</sup> (Énfasis añadido).**

En este sentido, la Corte Constitucional indicó que la configuración normativa del hábeas data no determina como objeto de esta acción constitucional el adquirir dominio, posesión o tenencia sobre los documentos en los que se hallen registrados los datos e información requerida por el accionante<sup>14</sup>; al contrario, este Organismo señaló que únicamente la acción de hábeas data, en base a lo previsto por el artículo

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-PJO, caso N.º 0067-11-JD.

<sup>14</sup> Ibídem

92 de la Carta Magna -y conforme lo preveía el artículo 94 de la anterior Constitución de 1998- busca obtener conocimiento sobre la existencia de documentos e información personal, así como el acceso a los mismos, en orden a solicitar cuando sea necesario que estos sean rectificados, actualizados, anulados o eliminados. Por otro lado, es preciso destacar también que el dominio, custodia y preservación de información y documentación personal y de cualquier otra índole, se encuentran debidamente tuteladas a través de las acciones previstas por la legislación en la vía ordinaria.

En consecuencia, a través de la interposición de una acción de hábeas data no se puede requerir la entrega física de documentos e información, ya que esto excede el ámbito de protección de esta garantía jurisdiccional. Así, dentro de la sentencia N.º 0182-15-SEP-CC, este Organismo señaló que al amparo de la acción de hábeas data la persona titular de los datos, podrá solicitar únicamente el acceso a la información a fin de conocer su contenido, lo cual, a su vez, le permitirá solicitar su actualización, rectificación, eliminación o anulación. En el mismo orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido las dimensiones utilitarias de esta garantía jurisdiccional acorde al objeto específico que persigue el hábeas data, estas son:

- a) Hábeas data informativo (derecho de acceso). Es la dimensión procesal que asume el hábeas data para recabar información acerca del qué, quién, cómo y para qué se obtuvo la información considerada personal.
- b) Hábeas data aditivo (derecho de modificación). Busca agregar más datos sobre aquellos que figuren en el registro respectivo, buscando actualizarlo o modificarlo según sea el caso.
- c) Hábeas data correctivo (derecho de corrección). Resuelve rectificar la información falsa, inexacta o imprecisa de un banco de datos.
- d) Hábeas data de reserva (derecho de confidencialidad). Persigue asegurar que la información recabada sea entregada única y exclusivamente a quien tenga autorización para ello.
- e) Hábeas data cancelatorio (derecho a la exclusión de información sensible). Busca que la información considerada sensible sea eliminada, por no ser susceptible de compilación.<sup>15</sup>

De acuerdo a los criterios expuestos, se colige entonces que la entrega física de información no constituye una pretensión válida al proponer una acción de hábeas data, pues las dimensiones utilitarias de esta garantía jurisdiccional no comprenden esta posibilidad; toda vez que, al ser una acción que tiene como objeto principal la protección de datos de carácter personal, su interposición debe estar sujeta a “precautelar derechos constitucionales” y evitar perjuicios que podrían generarse por el uso o divulgación de esta información, lo cual, puede evitarse o enmendarse a través de la rectificación, anulación, cancelación o actualización de los datos que

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP.

estén en poder de terceros. En tal razón, la pretensión planteada por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo, referente a la entrega física de la documentación relacionada a los predios ubicados en el sector El Batan de esta ciudad de Quito, deviene en improcedente.

En esta línea de análisis, esta Magistratura considera necesario resaltar también que hay que distinguir, que la información a la que se pretende acceder, es aquella que se vincula directamente con los derechos constitucionales de la personalidad<sup>16</sup>, motivo por lo que, se tiene que excluir la información que por su naturaleza no afecta *prima facie* estos derechos constitucionales. De no realizar esta distinción y por consiguiente, de admitir una acción de hábeas data que tenga por objeto acceder a cualquier tipo de información personal que sobre sí misma conste en instituciones privadas o públicas, sin perjuicio de la no existencia de una posible vulneración de derechos constitucionales implicaría la desnaturaleza de la garantía constitucional, pues esta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias que se encuentran determinadas de manera clara en la estructura jurisdiccional estatal impuesta por la Constitución de la República.

En este sentido, la Tercera Sala de la Corte Constitucional considera necesario recordar que las garantías jurisdiccionales tienen que constituir mecanismos constitucionales idóneos para una protección eficaz e inmediata de los derechos consagrados en la Constitución de la República, de acuerdo a su naturaleza jurídica y finalidades específicas, de modo que, en atención a su objetivo principal, no sean propuestas de manera inapropiada. Por tanto, la responsabilidad de determinar si la información a la que se pretende acceder, mediante la garantía jurisdiccional de hábeas data, tiene relación directa con los derechos constitucionales de la personalidad, le corresponde, en exclusiva, al juez constitucional, en calidad de actor protagónico en el respeto a la Constitución de la República<sup>17</sup>.

Por tanto, si no se trata de información constitucionalmente relevante a la que el peticionario pretende acceder, el ordenamiento jurídico dispuso otro mecanismo en el nivel infraconstitucional que permite cumplir con este objetivo, denominado por el legislador como “acto preparatorio o exhibición de documentos”, que encontraba su regulación normativa en el Código de Procedimiento Civil, normativa aplicable a la fecha de presentación de la demanda.

Por lo dicho, la Corte Constitucional no desconoce de la existencia de un interés legítimo de los accionantes para acceder a la documentación solicitada, sin

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

embargo, no se observa, de forma razonable, qué derecho constitucional se encuentra vulnerado o podría ser vulnerado en caso de que se prohíba la exhibición de los documentos.

De manera que, la configuración de los elementos contenidos en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>18</sup> como requisitos para la procedencia del hábeas data, obedece precisamente a la naturaleza de esta garantía jurisdiccional; en tanto, la vulneración de los derechos que protege esta acción constitucional se produce cuando la persona o entidad pública o privada que tiene a su cargo los documentos, base de datos o información que se requiere, no atiende de forma favorable y justificada el requerimiento formulado por el titular de los mismos. En tal sentido, el análisis efectuado por el juez *aqua* en el caso *sub examine*, a más de fundamentarse en las disposiciones constitucionales aplicables al caso en concreto, refleja una argumentación concordante con la naturaleza, alcance y contenido de la acción de hábeas data.

Además de lo mencionado, es importante señalar que de la revisión del expediente de primera instancia (foja 20) este Organismo observó que la señora Gladys Angos Villarreal, en calidad de abogada delegada de la Procuraduría General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una vez citada legalmente con el contenido de la demanda de hábeas data, compareció al proceso constitucional para alegar, entre otras cuestiones, lo siguiente:

... En relación a la causa No. 509-2007-P.T (Hábeas Data), seguida por **CARLOS ROBERTO TIPAN SANTILLAN** y otros, debo indicar a usted señor Juez que el banco de datos solicitados se encuentra aparejados en todos y cada una de las causas que se encuentran en trámite en los diferentes Juzgados de lo Civil de Pichincha a continuación singularizo las causas respectivas:

**Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha:** 1.- **MANZANO TIMBILA LUIS ALONSO.**- No. 711-97, responsable A.V.A. Se encuentra en Autos para sentencia; 2.- **CANDO RIVERA JOSE ISIDRO.**- responsable J.V.S, No. 11-96, proveen Autos para dictar sentencia.- **Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha:** 3.- **LINCANGO COLLAGUAZO JOSÉ PEDRO.**- Responsable E.C.No. 6-96, Proveído Autos para dictar sentencia.- **Juzgado Noveno de lo Civil:** 4.**TIPÁN SANTILLÁN CARLOS ROBERTO.**- Responsable señor Cajas No. 708-97, Autos para dictar sentencia.- **Juzgado vigésimo de lo Civil de Pichincha.**- **BÁEZ AYALA VICTOR HUGO.**- Responsable J.A. No. 732-97. Sentencia favorable al IEES, solicitado el Juez rechace la ampliación de la Sentencia por no existir fundamentos legales. Lo que comunico a usted señor Juez que todo el listado señalado se encuentra en trámite judicial ... (Sic).

<sup>18</sup> Art. 50.- Ámbito de protección.- Se podrá interponer la acción de hábeas data en los siguientes casos:

1. Cuando se niega el acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que consten en entidades públicas o estén en poder de personas naturales o jurídicas privadas.
2. Cuando se niega la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten sus derechos.
3. Cuando se da un uso de la información personal que viole un derecho constitucional, sin autorización expresa, salvo cuando exista orden de jueza o juez competente.

En virtud de lo mencionado, la Corte Constitucional constata que la documentación que es requerida por los legitimados activos a través de la interposición de su acción de hábeas data ya formaría parte de los diferentes expedientes que corresponden a los juicios que siguen los hoy legitimados activos en la justicia ordinaria.

Por consiguiente, en base al análisis desarrollado en el presente problema jurídico, la Tercera Sala de la Corte Constitucional concluye que el examen realizado por el juez noveno de lo civil de Pichincha dentro de la sentencia objeto de estudio, observa las disposiciones normativas aplicables al caso sometido a su conocimiento, pues se constata que la línea argumentativa contenida en la sentencia de 13 de junio de 2007, verifica el contenido y alcance de la acción de hábeas data conforme se ha previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y conforme lo establece la jurisprudencia constitucional.

En función de aquello, este Organismo ratifica en todas sus partes lo resuelto por el Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha en la sentencia del 13 de junio de 2007, toda vez que el juzgador con absoluta claridad y de manera argumentada justifica que la acción de hábeas data propuesta por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo, no cumple los presupuesto requeridos para la procedencia de la garantía jurisdiccional interpuesta; lo cual, en igual forma, ha sido demostrado por esta Corte en el análisis desarrollado en los párrafos precedentes, concluyendo de esta manera que la acción de hábeas data interpuesta por los legitimados activos, no contiene los elementos constitutivos para su procedencia.

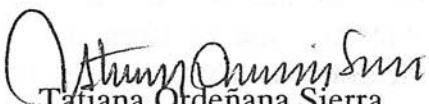
### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, por cumplir con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecidos en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Tercera Sala de la Corte Constitucional expide la siguiente:

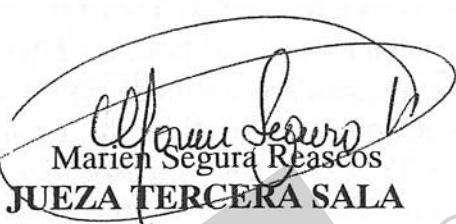
### RESOLUCIÓN

1. Negar la acción de hábeas data propuesta por los señores Carlos Roberto Tipán Santillán, Cesar Vargas, Luis Alfonso Manzano Timbilla, Victor Hugo Báez Ayala, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo,

2. Ratificar la resolución emitida el 13 de junio de 2007, por el juez noveno de lo civil de Pichincha.
3. Devolver el expediente al Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha para los fines legales pertinentes.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Tatiana Ordeñana Sierra  
**PRESIDENTA TERCERA SALA**

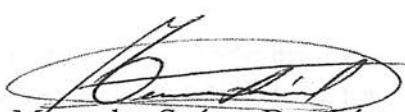


Marien Segura Reascos  
**JUEZA TERCERA SALA**



Roxana Silva Chicaíza  
**JUEZA TERCERA SALA**

**RAZÓN.-** Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por las señoritas juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, en sesión del 4 de abril del 2017. **LO CERTIFICO.**



Mercedes Suárez Bombón  
**SECRETARIA TERCERA SALA (E)**



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

**SENTENCIA N.º 236-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1338-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El abogado César Sebastián Bohórquez Jácome compareció en calidad de director de asesoría jurídica del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y presentó acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional en contra del auto dictado el 19 de junio de 2012 a las 09:13, por el Tribunal de Con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio por destitución, en el cual se resolvió negar la solicitud de revocatoria formulada por el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado por improcedente, en referencia al auto emitido el 21 de mayo de 2012 a las 15:10, por el Tribunal de Con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió el recurso de casación interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 3 de septiembre de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 1338-12-EP, 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 de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, el 23 de enero de 2013 a las 11:00, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1338-12-EP.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, mediante memorando N.º 099-CCE-SG-SUS-2013 del 20 de febrero de 2013, los casos sorteados por el Pleno del Organismo, en sesión

extraordinaria del 19 de febrero de 2013, entre los cuales se encuentra el caso N.º 1338-12-EP, para su conocimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, los doctores Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Con providencia del 18 de noviembre de 2015, el juez ponente Alfredo Ruiz Guzmán avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de cinco días, los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Asimismo, se dispuso que se haga conocer el contenido de este auto al abogado Sebastián Bohórquez Jácome, director de asesoría jurídica del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), en calidad de legitimado activo; al señor Marcelo Humberto Torres Zapata en calidad de tercero con interés en el proceso, para que en igual término se pronuncie sobre la vulneración de los derechos planteados en la demanda y al procurador general del Estado.

### **Decisión judicial que se impugna**

El auto emitido el 19 de junio de 2012 a las 09:13, por el Tribunal de Con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el cual, en su parte pertinente, manifiesta:

**PRIMERO:** El Director Nacional de Patrocinio manifiesta en su escrito mediante el cual solicita la revocatoria del auto precipitado, que: “En mis manos el auto del 21 de mayo de 2012, las 15H10, notificado el 22 del mismo mes y año, mediante el cual los con jueces de esa sala inadmiten el recurso de casación presentado por el Director de Asesoría Jurídica del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP con el argumento de que en el proceso no consta que el recurrente cuente con la delegación conferida por el Procurador General del Estado. (...) Siendo el SECAP una institución con personalidad jurídica, puede comparecer por sí misma a juicio y no requiere ser patrocinada por el Procurador General del Estado, de manera directa o a través de su delegado, conforme lo prevé el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado”.- Al respecto el Art. 9 de la Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP textualmente manifiesta que “El Director Ejecutivo es el representante legal del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP, y es el responsable del desenvolvimiento técnico, administrativo y financiero de la entidad’ (...).- Si bien la afirmación de la Procuraduría General del Estado, es correcta; sin embargo, el Art. 9 de la Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP evidencia con claridad quien ejerce la representación legal de dicha Institución; y, de la lectura del proceso no consta que el Director Ejecutivo del SECAP ha comparecido u otorgado poder para comparecer, ni suscribió el recurso de casación conjuntamente con el Director de Asesoría Jurídica del

SECAP, ni existe autorización expresa para ello; por lo que, como se ha señalado en el auto dictado por el Tribunal, la representación legal está expresamente determinada por la Ley; así mismo, el Director de Asesoría Jurídica del SECAP tampoco ostenta delegación por escrito del Procurador General del Estado conforme reza el artículo 6, inciso sexto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado”.

### Fundamentos de la demanda y sus argumentos

En lo principal, el abogado César Sebastián Bohórquez Jácome compareció en calidad de director de asesoría jurídica del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y señala que actuó como representante judicial de la institución en virtud de la Resolución N.<sup>o</sup> SECAP-DE-058-2011 del 10 de octubre de 2011, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.<sup>o</sup> 214 del 25 de noviembre de 2011, que en su Capítulo III, artículo 13 literal **b** numeral 3, sobre las atribuciones del director de asesoría jurídica, menciona: “Representar, patrocinar y defender al SECAP en todas las causales con sede administrativa, judicial, extrajudicial y constitucional, en las cuales sea parte procesal”.

Destaca además que uno de los efectos jurídicos de publicar un instrumento legal en el Registro Oficial, es el que se encuentre conocido por todos los ecuatorianos, por lo que los conjueces debieron tomar en consideración la mencionada resolución y darle trámite a la casación debidamente interpuesta, ya que su decisión fue tomada casi 6 meses después de la publicación de la Resolución SECAP-DE-058-2011 en el Registro Oficial.

Asimismo, menciona que sin perjuicio de la facultad prevista en la Resolución SECAP-DE-058-2011, cabe recalcar que en el juicio que se ventiló en la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.<sup>o</sup> 1, signado con el N.<sup>o</sup> 14914-2006, del cual nace el proceso de casación referido, la directora ejecutiva del SECAP, le autorizó como su abogado defensor y le otorgó la potestad de suscribir cuanto escrito fuera necesario para la defensa de los intereses de la institución en la tramitación del juicio entre el señor Marcelo Torres y el SECAP.

Sostiene que los artículos 1, 9 y 11 literal **a** de la Ley del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), es una persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa y financiera, con patrimonio y fondos propios, especializada y técnica, cuya representación legal la ejerce el director ejecutivo. Asimismo, señala que el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece que el ejercicio del patrocinio de las entidades con personalidad jurídica, incumbe a sus representantes legales, directores, síndicos, asesores jurídicos o procuradores judiciales, quienes serán civil, administrativa y

penalmente responsables del cumplimiento de esta obligación, sin perjuicio de las atribuciones y deberes del Procurador.

Señala también que siendo el SECAP una institución con personalidad jurídica, puede comparecer por sí misma a juicio y no requiere que sea patrocinada por el procurador general del Estado, de manera directa o a través de su delegado, conforme lo prevé el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Además, indica que los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia han negado al SECAP el poder defenderse en la vía de la justicia ordinaria de la errónea sentencia emitida por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, que causa un grave perjuicio al SECAP al ordenar que se le reintegre como funcionario público institucional al señor Marcelo Torres.

Finalmente, resalta que los conjueces sin realizar consideraciones de valor respecto a lo sustancial del recurso de casación debidamente interpuesto, lo inadmiten, provocando un daño severo, ya que obliga al SECAP además, a cancelar las remuneraciones dejadas de percibir desde el año 2006 hasta el 2011, ya que la Corte Nacional viola en forma clara y fehaciente el derecho a la defensa que posee el SECAP en el proceso de casación señalado.

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

El derecho constitucional que el legitimado activo considera vulnerado principalmente, es el referente a la seguridad jurídica consagrado el artículo 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión concreta**

El accionante expresamente, solicita lo siguiente:

... se acepte la presente acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el auto emitido por los Con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de fecha 21 de mayo de 2012, respecto del juicio signado en esta etapa con el No. 27-2012, iniciado por el señor Marcelo Humberto Torres en contra del SECAP, con el objeto de que, luego del análisis constitucional correspondiente, se deje sin efecto auto recurrido, con la finalidad que el SECAP pueda ejercer el derecho a la defensa en el proceso referido, subsanando de ésta forma la violación de los derechos constitucionales que ha sido víctima por los referidos Con jueces.

## Contestación a la demanda

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

De fojas 27 a la 29 y vuelta del expediente constitucional, consta el escrito presentado el 27 de noviembre de 2015, por la doctora Daniella Camacho Herold y el doctor Francisco Iturralde Albán, conjueces de la Corte Nacional de Justicia, quienes remitieron informe correspondiente y en lo principal, manifiestan:

Que la Sala Especializada de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia estuvo conformada por los doctores Daniella Camacho Herold, Francisco Iturralde Albán y Héctor Mosquera Pazmiño, quienes emitieron el 21 de mayo de 2012 a las 15:10, auto de inadmisión del recurso de casación presentado dentro de la causa N.º 27-2012, mismo que contiene los fundamentos y motivación previstos por la Ley de Casación y que se expidió en ejercicio de la jurisdicción y competencia otorgada en los artículos 169, 172 y 182 de la Constitución de la República, y en el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Posteriormente, mediante auto del 19 de junio de 2012 a las 09:13, se negó el pedido de revocatoria del precitado auto.

Señalan que en el texto del auto de inadmisión, constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por este tribunal de conjueces, lo cual evidencia que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa y el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de las partes, encontrándose debidamente motivada de conformidad a los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República.

Mencionan que el recurso de casación no contiene referencia a violación de derechos constitucionales, por lo que en estricto sentido, el SECAP no ha cumplido con este presupuesto legal y constitucional al proponer dicha acción, vulnerando parcialmente o de algún modo, el principio procesal de congruencia, principio que subsiste en la impugnación constitucional extraordinaria y lo que es peor aún, demuestra que la parte procesal está procurando agotar el recurso extraordinario, lo cual es inaceptable desde todo punto de vista.

Sostienen que la institución accionante no cumple con ninguno de los requisitos cuya violación alega, ya que la Sala considera que no se han violentado los derechos constitucionales de la institución, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso, por lo que debe recordarse que nuestro ordenamiento constitucional es

claro en señalar normas y principios mínimos que deben ser respetados dentro de un proceso, tanto en sede administrativa como en la instancia jurisdiccional respectiva, siendo así que ante el incumplimiento de estos, este tribunal inadmite el mismo determinando concretamente los motivos por los que se produjo la desestimación del recurso y detallando claramente qué elementos provocaron su procedencia, no permitiendo que prospere el recurso por las causales invocadas.

Por otro lado, indican que se ha cumplido con las reglas de este proceso, en atención a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República, sin que su derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y legítima defensa, se vean trasgredidos por la actividad propia de los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo que en ejercicio de sus atribuciones inadmitieron su recurso de casación.

Señalan que revisado el expediente para su resolución, la acción de personal que el recurrente acompañaba al recurso de casación era la de director de asesoría jurídica del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), cuando el artículo 9 de la Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP, señala que el director ejecutivo es el representante legal de dicha institución y además, es el responsable del desenvolvimiento técnico, administrativo y financiero de la entidad. Asimismo, no comparece ni consta del proceso poder o ratificación alguna por parte del director ejecutivo del SECAP, que legitime su intervención.

Destacan que de la revisión del proceso no aparece que el recurrente tenga delegación del procurador general del Estado, conforme lo establece el artículo 6 sexto inciso de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Si bien es cierto, es innegable que el SECAP tiene personería jurídica propia, lo que no obliga a la comparecencia de la Procuraduría; la existencia de esa personería, exige la comparecencia de su director ejecutivo junto con su abogado defensor (sea este particular o director de asesoría jurídica de la institución).

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

De fojas 31 y 32 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en el que señala la casilla constitucional N.º 18 a efecto de recibir las notificaciones correspondientes.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Análisis constitucional

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

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en varias de sus decisiones, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en lo esencial, este Organismo por medio de esta garantía jurisdiccional, únicamente se pronunciará respecto de dos asuntos principales: la vulneración de derechos constitucionales o de garantías del debido proceso.

Aquello con la finalidad de tutelar todos los derechos constitucionales de posibles actuaciones arbitrarias de los juzgadores, ya sea por acción u omisión, en cuyo caso, esta Corte está investida de la facultad para disponer la reparación integral del daño ocasionado por la vulneración del derecho constitucional de titularidad del legitimado activo<sup>1</sup>.

En este contexto, el artículo 437 de la Constitución de la República, con claridad determina que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas, en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre 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.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

En función de los criterios expuestos, se determina que esta acción no constituye una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tiene como finalidad deslegitimar la actuación de juezas y jueces; por el contrario, coadyuva con la existencia de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios contenidos en el texto constitucional<sup>2</sup>.

### 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:

**El auto dictado el 19 de junio de 2012, por los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

En el caso *sub judice*, la parte accionante manifiesta en su demanda que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, debido a que: “La Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha tomado una decisión judicial sin tomar en cuenta las normas que se encuentran en el andamiaje jurídico ecuatoriano, lo que conculca el derecho al SECAP a ejercer su derecho a (...) ser juzgado por normas previas, claras y públicas, es decir respetando nuestra seguridad jurídica”.

En este contexto, el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que el principio de seguridad jurídica está relacionado con el cumplimiento y respeto hacia la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

La Corte Constitucional en relación al derecho a la seguridad jurídica, mediante la sentencia N.º 049-16-SEP-CC, caso N.º 0431-15-EP, ha expresado lo siguiente:

En este sentido, la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, en tanto permite que las personas conozcan cual será la normativa que se aplicará a un determinado caso concreto, evitando así la arbitrariedad en la actividad jurisdiccional. De esta forma, el derecho a la seguridad jurídica cumplirá una doble función, ya que por un lado se establece una obligación de toda autoridad competente y por otro lado, el derecho a todas las personas que puede ser exigido en cualquier momento<sup>3</sup> ...

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 139-14-SEP-CC, caso N.º 0156-14-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-16-SEP-CC, caso N.º 0431-15-EP.

De igual forma, mediante la sentencia N.º 075-15-SEP-CC, caso N.º 0471-13-EP, la Corte Constitucional considera 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 actuaciones de los distintos poderes públicos”<sup>4</sup>.

Del expediente constitucional, se evidencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto emitido el 21 de mayo de 2012, inadmitió el recurso de casación por considerar que ha sido indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido, ya que el director de asesoría jurídica del SECAP, no ha presentado poder o ratificación que le permita legitimar su intervención.

Asimismo, frente a la solicitud de revocatoria propuesta tanto por el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, así como por parte del director de asesoría jurídica del SECAP, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 19 de junio de 2012, ha negado dicho pedido, en razón de que el director de asesoría jurídica del SECAP, no ha presentado por escrito el poder otorgado por el director ejecutivo de dicha institución, para actuar tal como lo exige el artículo 9 de la Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP, que en lo principal menciona que el director ejecutivo es el representante legal del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP).

Frente a los argumentos presentados por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el accionante en su calidad de director de asesoría jurídica del SECAP, señala que ha actuado dentro del proceso en virtud de la Resolución N.º SECAP-DE-058-2011 del 10 de octubre de 2011, publicada en el Registro Oficial N.º 214 del 25 de noviembre de 2011, que en su parte principal dispone que una de las atribuciones del director de asesoría jurídica es: “Representar, patrocinar y defender al SECAP en todas las causas en sede administrativa, judicial, extrajudicial y constitucional, en las cuales sea parte procesal”, por lo que a su criterio, se encontraba facultado de forma legal y legítima para actuar, debido a que dicha resolución anteriormente citada, se encontraba vigente antes de la interposición del recurso de casación.

Por su parte, el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en la solicitud de revocatoria, señala que no era necesario que el director de asesoría jurídica del SECAP contara con una delegación de la Procuraduría General del Estado, conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 075-15-SEP-CC, caso N.º 0471-13-EP.

Orgánica de la Procuraduría General del Estado, puesto que el SECAP, al ser una institución con personería jurídica propia en este caso, el director de asesoría jurídica podía comparecer por sí solo.

Del análisis de la causa se desprende que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia tanto en el recurso de casación, así como en la solicitud de revocatoria, sostiene que el director de asesoría jurídica del SECAP, no ostenta delegación por escrito del procurador general del Estado, ni tampoco posee autorización expresa del director ejecutivo de dicha institución, por lo que su actuación resulta ilegal e ilegítima.

Expuestos así los argumentos de las partes, le conviene a esta Corte analizar si el auto dictado el 19 de junio de 2012, por los con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulnera alguna disposición constitucional y/o legal; para lo cual, con la finalidad de solucionar el problema jurídico planteado, se realizará un análisis a partir de dos cuestiones: primero, en cuanto a la legitimidad que se requiere para interponer el recurso y segundo, respecto a la legitimidad de personería del asesor jurídico.

Por su naturaleza extraordinaria, el recurso de casación requiere de la correcta observancia de los requisitos, causales y términos establecidos en la ley para su calificación y admisión, es por ello que la Ley de Casación establece:

**LEGITIMACIÓN.** - El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido el agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no lo apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquella. No será admisible la adhesión al recurso de casación<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional en relación a la norma transcrita, ha señalado mediante la sentencia N.º 111-13-SEP-CC, caso N.º 1863-12-EP, lo siguiente:

... el recurso de casación lo puede interponer quien ha sido parte procesal activa en el juicio, es decir, la parte que ha intervenido en el proceso está legitimada para recurrir en casación o quien ha recibido agravio en la sentencia o auto, lo que significa la primacía como impugnador de quien tenga interés legítimo en la medida en que reciba algún tipo de agravio por parte de la decisión judicial<sup>6</sup> ...

En razón de lo expuesto queda fijado el parámetro bajo el cual se puede interponer el recurso de casación, por lo que corresponde determinar si el director de asesoría jurídica del SECAP carecía de legitimidad para interponer el recurso

<sup>5</sup> Ley de Casación, artículo 4.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 111-13-SEP-CC, caso N.º 1863-12-EP.

en contraste por lo ya señalado en el auto emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y que constituye materia de controversia en la presente acción extraordinaria de protección.

En el caso *sub examine*, se evidencia que el señor Marcelo Humberto Torres Zapata, el 23 de mayo de 2011, ha impugnado en el Tribunal Distrital N.<sup>o</sup> 1 de lo Contencioso Administrativo la ilegalidad del acto administrativo en contra del hoy accionante, por lo que se deduce que compareció en el juicio contestando la demanda, presentando escritos de prueba, alegatos en derecho, etc., sin perjuicio de la participación de la Procuraduría General del Estado; es decir, que ha actuado como parte procesal desde el inicio de la controversia.

En concordancia con lo señalado por el artículo 4 de la Ley de Casación en el que se señala que puede interponer el recurso de casación, quien haya recibido el agravio en la sentencia o auto, queda claro que es el SECAP, al ser parte procesal, en calidad de demandado ante el Tribunal Distrital N.<sup>o</sup> 1 de lo Contencioso Administrativo, quien tenía la facultad de presentar el recurso de casación, puesto que al haber sido demandado; es decir, al ser parte agraviada, su representante tenía la obligación de comparecer y defender los intereses de la institución.

En esta calidad, el director de asesoría jurídica del SECAP, se encontraba legitimado para actuar dentro del recurso de casación, al considerarse parte agraviada por la sentencia del Tribunal *ad quem*, más aún si dentro de las normas previas, claras y públicas existía la Resolución N.<sup>o</sup> SECAP-DE-058-2011 del 10 de octubre de 2011, publicada en el Registro Oficial N.<sup>o</sup> 214 del 25 de noviembre de 2011, que facultaba al director de asesoría jurídica para representar, patrocinar y defender al SECAP en todas las causas en sede administrativa, judicial, extrajudicial y constitucional, al ser parte procesal.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que una vez que se ha justificado la legitimidad del accionante para actuar dentro del proceso, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al inadmitir el recurso de casación y posteriormente, al negar la solicitud de revocatoria propuesta por el accionante vulneró el derecho a la seguridad jurídica, puesto que se encontraba en la facultad legal y legítima para presentar el recurso de casación al ser parte procesal dentro del caso y además porque de acuerdo al artículo 4 de la Ley de Casación, resulta evidente que el director de asesoría jurídica del SECAP fue parte agraviada en la decisión adoptada por parte del Tribunal Distrital N.<sup>o</sup> 1 de lo Contencioso Administrativo.

En tal virtud, la inadmisión del recurso de casación, así como la negativa al pedido de revocatoria emitida el 19 de junio de 2012, por parte del tribunal de con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneran el derecho a la seguridad jurídica en consecuencia, su decisión carece de fundamento, ya que adicionalmente en los autos en referencia, no se consideraron normas claras, previas y públicas contenidas en la Resolución N.º SECAP-DE-058-2011 del 10 de octubre de 2011, que facultaba al director de asesoría jurídica para representar, patrocinar y defender al SECAP, lo cual denota una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

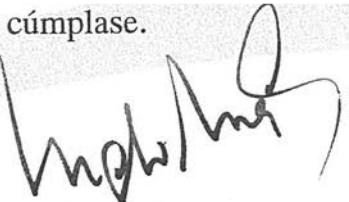
### III. DECISIÓN

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

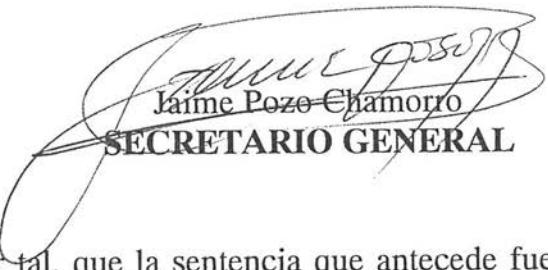
#### SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto el auto del 19 de junio de 2012 a las 09:13 y el auto del 21 de mayo de 2012 a las 15:10 emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
  - 3.2. En consecuencia, se dispone que previo sorteo, otros con jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozcan y resuelvan sobre la pertinencia del recurso de casación planteado, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

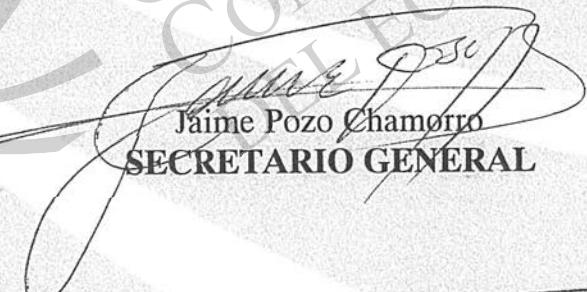


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 27 de julio del 2016. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/mbvv/jzj



**CASO Nro. 1338-12-EP**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 18 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

JPCH/JDN

*Jair Pozo Chamorro  
Secretario General*



**CAUSA N.º 1338-12-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D.M., 05 de abril de 2017, las 16:45.- **VISTOS:** Agréguese al proceso el escrito de aclaración presentado por el señor Marcelo Torres Zapata, por sus propios y personales derechos, con respecto a la sentencia N.º 236-16-SEP-CC, de 27 de julio de 2016, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional dentro del Caso N.º 1338-12-EP. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones:

**PRIMERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo determinado en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes dictados por el Pleno de la Corte Constitucional, podrá solicitarse en el término de tres días contados a partir de su notificación.

**SEGUNDO.-** El peticionario en la parte pertinente indica que: “Esta causa cuya sentencia se ejecutorió y ejecutó en el año 2012, causó estado y por lo tanto, cumplidos los requisitos legales, se ordenó su archivo por parte del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo; toda vez que la autoridad pública accionada dio cumplimiento a la sentencia y a la fecha, luego de los trámites administrativos, me encuentro laborando en el mismo cargo del que fuera ilegítimamente destituido y se me han cancelado los valores pertinentes a las remuneraciones dejadas de percibir y demás beneficios sociales. Consecuente con lo anterior y conocido ampliamente el contenido de la sentencia que ha sido expedida a los CUATRO AÑOS de haberse planteado un recurso extraordinario de protección, por lo antes señalado, carece de efecto constitucional y jurídico, más cuando se pretende resolver un recurso ineficaz haciendo prevalecer una resolución administrativa sobre las disposiciones de la Ley de creación del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, donde claramente se establecen las facultades y atribuciones del representante legal, judicial y extra judicial como le es el Director Ejecutivo del SECAP. Como en la mencionada sentencia no se señala expresamente en qué disposición o norma constitucional se basa el Pleno de la Corte Constitucional para dictar la sentencia extemporánea y si una resolución administrativa está por encima de la Ley, sírvanse los señores Jueces Constitucionales, ACLARAR estos dos conceptos para que pueda viabilizarse la resolución, si se pretende que la misma tenga eficacia jurídica y constitucional” (sic).

**TERCERO.-** Al respecto, la Corte Constitucional hace énfasis en que las solicitudes de aclaración tienen procedencia cuando del contenido de la sentencia se desprendan puntos oscuros que dificulten su comprensión. En la especie, mediante la solicitud de aclaración dirigida en contra de la sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, con el N.º 236-16-

SEP-CC, de fecha 27 de julio de 2016, dentro del Caso N.º 1338-12-EP, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, se pretende que mediante estos recursos horizontales se cambie o altere la sentencia impugnada. Cabe destacar, que del texto de la sentencia recurrida se desprende que no hay lugar a aclaración alguna, porque no se evidencia ninguna obscuridad o falta de entendimiento de la misma, es decir, la referida sentencia recurrida goza de legitimidad, porque se realiza el correspondiente análisis y se somete a los fundamentos de derecho constitucional consignados en la integralidad de su texto y se sujet a un todo orgánico y conexo entre sus respectivas partes. El legitimado activo pretende a través de la solicitud de aclaración, que la Corte Constitucional vuelva a pronunciarse sobre asuntos ya resueltos en la sentencia y que además resuelva cuestiones que en su oportunidad fueron decididos en la justicia ordinaria. En tal virtud, se niega el pedido de aclaración formulado por el accionante Marcelo Torres Zapata y se ordena que se esté a lo dispuesto en la sentencia recurrida. De esta forma, queda absuelto el requerimiento de aclaración solicitado. Notifíquese.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZON.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de las señoritas juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 05 de abril de 2017.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



JPCH/epz

Quito, D. M., 19 de abril del 2017

**SENTENCIA N.º 001-17-SCN-CC**

**CASO N.º 0021-15-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 5 de noviembre de 2015, el doctor German Alexander Venegas Carrasco en calidad de juez encargado del Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha, elevó consulta de norma a la Corte Constitucional del Ecuador, a fin que se determine la constitucionalidad del artículo 43 de la Ordenanza Municipal N.º 0048 dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, por considerar que se encuentra en contradicción con el artículo 71 último inciso de la Constitución de la República del Ecuador.

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

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante certificación del 8 de diciembre de 2015, certificó que en relación a la causa N.º 0021-15-CN, 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 Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 15 de marzo de 2016, admitió a trámite la causa N.º 0021-15-CN.

Mediante auto de 29 de agosto de 2016, la jueza constitucional Pamela Martínez de Salazar en calidad de jueza sustanciadora, en virtud del sorteo efectuado por el

Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 6 de abril de 2016, avocó conocimiento de la causa N.º 0021-15-CN.

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

#### **Art. 43 de la Ordenanza Municipal N° 0048 dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito**

##### **Capítulo XI**

###### **De la Tenencia de perros potencialmente peligrosos.**

Artículo... (43).- De las pruebas de comportamiento para perros. Los propietarios o poseedores de todo perro y, en general, sus tenedores, deberán presentarlos de manera obligatoria y de acuerdo a lo estipulado en el siguiente artículo, a las pruebas de comportamiento. Éstas podrán ser realizadas por uno de los siguientes profesionales, previo a lo cual, deberá demostrar tener capacitación en etología:

- a) El veterinario responsable del órgano dependiente de la Autoridad Municipal Responsable;
- b) El funcionario responsable del Centro de Adiestramiento Canino u órgano competente de la Policía Nacional; o,
- c) Uno de los médicos veterinarios registrados en el RETEPG para ejercer esta actividad, previo a lo cual, deberá demostrar haber tenido una instrucción formal en etología.

El resultado de la prueba de comportamiento se reflejará en la placa de identificación, con un color distintivo. Sobre los resultados de las pruebas de comportamiento se emitirá, por parte del profesional a cargo, un certificado que tendrá los colores verde, amarrillo o rojo, dependiendo del resultado de la prueba.

I. El color verde significará que el ejemplar pasó la prueba de comportamiento y es sociable, permitiendo a su tenedor conducirlo sin bozal.

II. El color amarrillo significará que no pasó la prueba de comportamiento en su primera presentación y es un caso clínico sospechoso, por lo que deberá ser tratado por un médico veterinario registrado en el RETEPG y presentado nuevamente a rendir la prueba en los siguientes seis meses posteriores al examen. El color amarrillo obliga a si tenedor a adoptar las medidas previstas en este Título para perros potencialmente peligrosos.

III. El color rojo significará que el perro no pasó la prueba de comportamiento en su segundo oportunidad, por lo que será declarado como perro potencialmente peligroso, obligando a su tenedor a adoptar las medidas previstas en este Título para perros potencialmente obligatorios.

El órgano de control del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito podrá requerir una evaluación del comportamiento de cualquier perro cuando exista una denuncia fundada.

Los médicos veterinarios registrados en el RETEPG, en comportamiento para realizar tratamientos etológicos, podrán ejecutar los procedimientos necesarios para la reinserción del perro a la sociedad siempre y cuando tomen todas las medidas necesarias para evitar riesgos a la ciudadanía.

### **Detalle de la petición de consulta de constitucionalidad**

La consulta de norma realizada por el doctor Germán Alexander Venegas Carrasco, en calidad de juez del Juzgado Segundo del Trabajo de Pichincha, tiene lugar dentro del conocimiento de la acción de protección presentada por Henry Fernando Gualoto Carrera, en representación de su “perro de compañía Zatu”, en contra de la Resolución N° 0406-DRyE-2015 de 4 de septiembre de 2015, dictada por la “Dirección de Resolución y Ejecución, Funcionarios Decisores de la Agencia Metropolitana de Control” del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

En este sentido, este Organismo procederá a referirse al contexto en el que tuvo lugar la resolución de la autoridad jurisdiccional de suspender la tramitación de la causa y elevar el expediente en consulta de norma a esta Corte Constitucional.

En este orden de ideas, de la documentación remitida a este Organismo se observa que la Dirección de Resolución y Ejecución, Funcionarios Decisores de la Agencia Metropolitana de Control” del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del proceso administrativo instaurado en contra del ciudadano Henry Fernando Gualoto Carrera en atención a lo establecido en el artículo 59 literal m) de la Ordenanza Metropolitana de Quito N° 048<sup>1</sup> decidió mediante Resolución N.º 0406-DRyE-2015 de 4 de septiembre de 2015, lo siguiente:

... 8).- Previo a resolver lo que en derecho corresponda, del procedimiento administrativo sancionador No. 316-2013, se desprende: 9).- A fojas 1, Acta de Verificación N.º 0000668, de fecha 23 de abril del 2013 (...), en el que se indica que: “No mantiene animales de compañía con las debidas seguridades y deja transitar por el espacio público a un perro mestizo, negro el cual había mordido a un menor de edad el pasado 4 de marzo, no se pagaron los gastos médicos, no se presentó certificados de

<sup>1</sup> Ordenanza N° 0048 del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Artículo 59 literal m)  
“Infracciones.- Se considerarán infracciones los actos u omisiones que contravengan las normas contenidas en la Ordenanza que Regula La Tenencia, Protección y Control de la Fauna Urbana (...) m) No Mantener animales de compañía dentro de su domicilio con las debidas seguridades, o dejarlos transitar por espacios públicos o comunitarios, sin la compañía de una persona responsable del animal, a fin de evitar situaciones de peligro tanto para las personas como para el animal”.

vacunas. Se recomienda realizar prueba de comportamiento, realizar el control de adiestramiento canino de la Policía Nacional” (...). 12).-A fojas 20, Oficio No. 2013-0385-CRAC-DNA, de fecha 4 de abril del 2013, suscrito por Santiago Gaibor Braganza, Teniente de Policía, Jefe del Centro Regional de Adiestramiento Canino, en el que adjunta la prueba de Temperamento y Carácter realizada (...), al can de nombre Zatu (...), en la cual se concluye que el can no pasó la prueba de comportamiento, recomendando que se le vuelva a hacer la prueba luego de seis meses.- 13).- A fojas 36, Informe Técnico No. 0026, suscrito por el Dr. Andrés Tufiño, Inspector de Fauna Urbana de la AMC, en el que indica que el can Zatu, al no haber pasado la prueba de comportamiento, debe ser sometido a eutanasia ya que se considera un animal peligroso de acuerdo a lo que establece la Ordenanza Metropolitana 048-14 (...). ESTA AUTORIDAD, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES LEGALES Y COMPETENCIAS CONFERIDAS.- Resuelve: PRIMERO.-Aregar al expediente todo lo actuado. SEGUNDO.- Declarar la existencia y responsabilidad de la infracción grave administrativa detallada en los considerandos de esta resolución. TERCERO.- Imponer la multa del 45% de 1 RBUM (...) SEXTO.- Ofíciense a la Secretaría de Salud para que de conformidad con la normativa metropolitana vigente proceda con la eutanasia del perro de nombre “ZATU” de raza mestizo pitbull y de propiedad del señor Henry Fernando Gualoto Carrera...

Así también que, de la resolución referida en el párrafo precedente, el ciudadano Henry Fernando Gualoto Carrera presentó acción de protección y solicitó como medida cautelar la suspensión de la “ pena de muerte de Zatu”.

Al respecto, la referida garantía jurisdiccional fue admitida a trámite mediante auto de 21 de septiembre de 2015, dictado por el Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha, así también se observa que, por medio de auto de 22 de septiembre de 2015, la judicatura en cuestión resolvió conceder “... como Medida Cautelar la suspensión temporal de la pena de muerte de Zatu”.

Posteriormente, esta Corte Constitucional constata que el doctor Germán Alexander Venegas Carrasco, en calidad de juez encargado del Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha, mediante auto de 5 de noviembre de 2015, resolvió suspender la tramitación de la acción de protección antes referida, por las siguientes consideraciones:

La norma jurídica cuya constitucionalidad se consulta es la Ordenanza 0048, denominada “Tenencia, Protección y Control de la Fauna Urbana en el Distrito Metropolitano de Quito”, en cuyo articulado se establece: “Artículo 8.- Prohibiciones a las que están sometidos los sujetos obligados respecto a la tenencia de animales de compañía.- Los sujetos obligados están prohibidos de: Maltratar o someter a práctica alguna a los animales que pueda producir en ellos sufrimiento o daños injustificados; Practicarles o permitir que se les practique mutilaciones innecesarias y estéticas salvo el caso de tratamiento veterinario especificado para alguna patología; así mismo el artículo 45: De los perros considerados peligrosos.- Se considerará un perro peligroso

cuento: 1) Hubiese atacado a una o varias personas causando un daño físico grave (...). Los perros determinados peligrosos, de conformidad con lo establecido en el presente artículo, serán sometidos a eutanasia de acuerdo a lo previsto en este Título ...

Así también, la autoridad jurisdiccional señaló:

De la redacción de las citas transcritas se desprende un contraste de proporcionalidad entre el cuidado que se pretende mantener con las denominadas especies animales de compañía y la sanción para los perros o animales de compañía en caso de ser calificados como peligrosos, esto es la eutanasia (...). Esto indica que la sanción para los perros denominados peligrosos por la autoridad competente merece la pena de muerte o muerte sin sufrimiento físico (...). La Constitución ecuatoriana, es la primera Constitución en el mundo que ha incorporado importantes principios en torno a los denominados “Derechos de la Naturaleza” relatando en el artículo 71 (...). La norma constitucional transcrita establece en el último inciso la protección a la naturaleza y dice “promoverá el respeto a todos los elementos que forma un ecosistema” (...). Cabe indicar que se denomina ECOSISTEMA a la “Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente” ...

A su vez, indicó:

Desde esta perspectiva, la norma contenida en la ordenanza municipal, artículo 43, atenta con el principio constitucional de protección y respeto a los elementos del ecosistema, entendido como tal a la comunidad de seres vivos y su relación entre sí, no habiendo por lo tanto oportunidad de efectuar una interpretación, sobre todo cuando ha existido un proceso en el que ha resultado un elemento de la naturaleza, esto es un perro de compañía, declarado con pena de muerte ...

Finalmente, la autoridad jurisdiccional concluyó que no ha existido “... evidencia que se haya aplicado la ordenanza 48 en el sentido de lo dispuesto en el artículo 43 que establece que la evaluación de los animales de compañía (...), debe ser efectuado por un profesional con conocimiento en ETOLOGÍA (Parte de la biología que estudia el comportamiento de los animales) ...”.

### Petición de consulta de norma

El doctor Germán Alexander Venegas Carrasco, en calidad de juez del Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha señaló en su auto de 5 de noviembre de 2015, en su parte pertinente lo siguiente:

C) EXPLICACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN CLARA Y PRECISA DE LA RELEVANCIA Y DE LA DISPOSICIÓN NORMATIVA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONSULTA, RESPECTO DE LA DECISIÓN DEFINITIVA DE UN CASO CONCRETO, O LA IMPOSIBILIDAD DE CONTINUAR CON EL PROCEDIMIENTO DE APLICAR DICHO ENUNCIADO: Presentada la Acción de Protección por parte del propietario de un perro que recibido ha recibido la calificación de peligroso luego de haber sido evaluado por procedimientos policiales y no habiendo evidencia que se haya aplicado la ordenanza 48 en el sentido dispuesto en el artículo 43 que establece que la evaluación de los animales de compañía en éste caso del perro Zatu, debe ser efectuada por un profesional con conocimiento en ETOLOGÍA (Parte de la biología que estudia el comportamiento de los animales), se establece la eutanasia del perro, contrariando la disposición constitucional constante en el artículo 71 inciso tercero, que establece la protección y respeto a los elementos del ecosistema, lo cual ha sido objeto de reclamo en el caso concreto ventilado en la presente acción . El tema adquiere relevancia al ser el Ecuador uno de los pioneros en la defensa de los Derechos de la Naturaleza, concediéndole el papel de sujeto de derechos, como lo reconoce la Corte Constitucional mediante publicación No. 4 de autoría de Julio Prieto Méndez. No es posible efectuar una interpretación respecto a lo manifestado por cuanto la ordenanza municipal ha sido efectuada y aplicada como lo manifiestan las autoridades respectivas, por lo tanto en estos términos, remítase el expediente a la Corte Constitucional a efecto de proceder con la consulta formulada. Notifíquese.-

### Audiencia pública

Conforme se desprende de la razón sentada a foja 34 del expediente constitucional, el 27 de septiembre de 2016, tuvo lugar la audiencia pública en el marco de la sustanciación de la causa N.º 0021-15-CN, conforme lo dispuesto mediante providencia de 29 de agosto de 2016.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente consulta de norma de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República; artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6 y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

## Legitimación activa

El juez segundo de trabajo de Pichincha, se encuentra legitimado para presentar la consulta de norma, de conformidad con lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 4 segundo inciso del Código Orgánico de la Función Judicial.

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

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante este tipo de consultas tiene la facultad de aclarar el panorama de los jueces en casos de duda respecto a la constitucionalidad de una norma puesta en su conocimiento dentro de un caso concreto, correspondiendo únicamente a la Corte Constitucional esclarecer este conflicto normativo, con fundamento en el principio de unidad de la Constitución con el control concreto de constitucionalidad<sup>2</sup>, establecido en el referido artículo 428 de la Constitución de la República y desarrollado por conexidad en los artículos 141 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de encontrar contradicciones normativas con el texto constitucional, expulsar a esa norma del ordenamiento jurídico.

En este contexto, el objeto de la consulta de constitucionalidad es que la Corte Constitucional emita su pronunciamiento respecto de normas establecidas dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno, que puedan contrariar los preceptos supremos establecidos en la Constitución de la República o en tratados internacionales de derechos humanos, a fin de lograr establecer un sistema jurídico coherente en la cual no pueden existir normas infraconstitucionales que sean contrarias a las mismas.

Asimismo, es importante resaltar que de conformidad con lo previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el juez ordinario planteará la consulta “... solo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución”. Esto quiere decir que el juez, en el conocimiento de un caso concreto, suspenderá el proceso jurisdiccional cuando advierta que una norma es o puede ser inconstitucional.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SCN-CC, caso N.º 0535-12-CN, señaló que: “El control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, por lo que la jueza o juez deberá tener siempre en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.”

De allí que la consulta de constitucionalidad tiene como finalidad lograr mediante el pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto a si las normas que el juez o tribunal deben aplicar en la tramitación de las causas sometidas a su conocimiento, son o no contrarias a los preceptos contenidos en la Constitución de la República o los tratados internacionales de derechos humanos.

En aquel sentido, esta Corte Constitucional, en las sentencias N.º 002-14-SCN-CC y 001-13-SCN-CC, dentro de los casos Nros. 022-11-CN y 0535-12-CN, explicó que para la procedencia de la consulta de constitucionalidad es necesario que el juez presente una consulta motiva y razonada que exponga con claridad la duda de constitucionalidad que presenta la norma que va ser aplicada en el proceso, sobre la cual requiere el pronunciamiento del órgano de cierre del control constitucional.<sup>3</sup>

Así, se ha determinado que para que una consulta de norma prospere, es indispensable que el planteamiento de la consulta realizada por el juez, contenga al menos tres elementos de análisis, siendo estos los siguientes:

- a) **Identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta.-** El juez debe necesariamente identificar con claridad absoluta cuales son los preceptos normativos aplicables al caso que considera inconstitucionales, pues sobre ello ejercerá la Corte Constitucional un control de constitucionalidad. En esta línea, el objeto de consulta no podrían ser actuaciones o diligencias procesales, pues ello devendría en una yuxtaposición de competencias de la propia Corte Constitucional, ya que sobre estas caben, en caso de considerar las partes que existen vulneraciones a los derechos, otras garantías constitucionales.
- b) **Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos.-** El juez no solamente debe en forma puntual identificar las normas presuntamente inconstitucionales, sino que es preponderante el identificar cuáles son los principios y reglas constitucionales que estarían siendo infringidos por las normas particularizadas, y cómo estos principios y reglas estarán siendo

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SCN-CC, causa N.º 022-11-CN: “En ejercicio del principio *iura novit curia* y para garantizar la tutela judicial efectiva, las juezas y jueces que en la sustanciación de una causa reciban, a petición de parte, una solicitud de consulta de norma para ante la Corte Constitucional, están en la obligación de analizar el contenido de dicho pedido, y solo luego de verificar la existencia de una duda razonable y motivada respecto a la inconstitucionalidad de una norma, remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, conforme los parámetros previstos en los artículos 428 de la Constitución, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC.” Sentencia N.º 001-13-SCN-CC, causa N.º 0535-12-CN: “Las juezas y jueces, en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que consideren que una norma es contraria a la Constitución, deberán suspender la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional el expediente del proceso que contenga la disposición normativa presuntamente contraria a la Constitución.”

vulnerados o desconocidos, en atención a la garantía básica del debido proceso que ordena motivar los fallos, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

- c) **Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto.**- El juez debe señalar las razones por las cuales la interpretación del precepto normativo bajo análisis, es indispensable para la toma de su decisión en el proceso judicial y el momento en que surge la consulta.

Al respecto y en atención a lo expuesto en párrafos precedentes, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, una vez analizados los parámetros en cuestión dentro del ámbito de sus competencias, resolvió mediante auto de 15 de marzo de 2016, admitir a trámite la consulta de norma realizada por el doctor Germán Alexander Venegas Carrasco en calidad de juez encargado del Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha.

#### Determinación del problema jurídico

1. **La aplicación del artículo 43 de la Ordenanza N.º 0048 del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, ¿inobserva la prescripción normativa contenida en el artículo 71 inciso tercero de la Constitución de la República del Ecuador?**

Para efectos del análisis y resolución del problema jurídico en cuestión, esta Corte Constitucional procederá a referirse en un primer momento a lo determinado por el constituyente en el artículo 71 de la Constitución de la República, para lo cual hará referencia a lo constante en su jurisprudencia; posteriormente se referirá al contenido de la prescripción normativa objeto de la consulta y finalmente emitirá su pronunciamiento.

En este sentido, el artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe lo siguiente:

Art. 71.- La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Al respecto, esta Corte Constitucional en su condición de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, por medio de su jurisprudencia ha señalado mediante sentencia N.º 065-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0796-12-EP, que “a partir de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, estableciendo una serie de garantías destinadas a la conservación, protección, regeneración y mejoramiento de la misma, con la finalidad de garantizar un desarrollo sustentable, sostenible y armónico de las personas con las naturalezas”.

A su vez, este Organismo en su decisión N.º 166-15-SEP-CC emitida en la causa N.º 0507-12-EP señaló que:

... los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual, pues se aleja de la concepción tradicional “naturaleza – objeto” que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano, para dar paso a una noción que reconoce derechos a favor de la naturaleza. La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual, la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos ...

Sobresale a su vez en la decisión referida *ut supra*, lo siguiente: “En este sentido, es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y al ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino también como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios”.

Resulta claro entonces y en armonía con lo manifestado por el Pleno del Organismo en su sentencia N.º 034-16-SIN-CC dictada dentro del caso N.º 0011-13-IN, la existencia de una nueva percepción respecto de la relación entre ser humano y naturaleza en tanto el constituyente ha reconocido “esta relación de dependencia del ser humano hacia la naturaleza y viceversa, al considerarlo como un elemento más del sistema natural”.

Continuando con el análisis del caso *sub judice*, y en atención a lo expuesto en párrafos precedentes, esta Corte Constitucional procederá a referirse al contenido de la prescripción normativa constante en el artículo 43 de la Ordenanza N.º 0048

dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

En este sentido, conforme lo expuesto en párrafos precedentes el artículo antes referido determina lo siguiente:

## Capítulo XI

### De la Tenencia de perros potencialmente peligrosos.

Artículo... (43).- De las pruebas de comportamiento para perros. Los propietarios o poseedores de todo perro y, en general, sus tenedores, deberán presentarlos de manera obligatoria y de acuerdo a lo estipulado en el siguiente artículo, a las pruebas de comportamiento. Éstas podrán ser realizadas por uno de los siguientes profesionales, previo a lo cual, deberá demostrar tener capacitación en etología:

- d) El veterinario responsable del órgano dependiente de la Autoridad Municipal Responsable;
- e) El funcionario responsable del Centro de Adiestramiento Canino u órgano competente de la Policía Nacional; o,
- f) Uno de los médicos veterinarios registrados en el RETEPG para ejercer esta actividad, previo a lo cual, deberá demostrar haber tenido una instrucción formal en etología.

El resultado de la prueba de comportamiento se reflejará en la placa de identificación, con un color distintivo. Sobre los resultados de las pruebas de comportamiento se emitirá, por parte del profesional a cargo, un certificado que tendrá los colores verde, amarrillo o rojo, dependiendo del resultado de la prueba.

I. El color verde significará que el ejemplar pasó la prueba de comportamiento y es sociable, permitiendo a su tenedor conducirlo sin bozal.

II. El color amarrillo significará que no pasó la prueba de comportamiento en su primera presentación y es un caso clínico sospechoso, por lo que deberá ser tratado por un médico veterinario registrado en el RETEPG y presentado nuevamente a rendir la prueba en los siguientes seis meses posteriores al examen. El color amarrillo obliga a su tenedor a adoptar las medidas previstas en este Título para perros potencialmente peligrosos.

III. El color rojo significará que el perro no pasó la prueba de comportamiento en su segunda oportunidad, por lo que será declarado como perro potencialmente peligroso, obligando a su tenedor a adoptar las medidas previstas en este Título para perros potencialmente obligatorios.

El órgano de control del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito podrá requerir una evaluación del comportamiento de cualquier perro cuando exista una denuncia fundada.

Los médicos veterinarios registrados en el RETEPG, en comportamiento para realizar tratamientos etológicos, podrán ejecutar los procedimientos necesarios para la reinserción del perro a la sociedad siempre y cuando tomen todas las medidas necesarias para evitar riesgos a la ciudadanía.

Del contenido de la transcripción realizada, esta Corte Constitucional observa que el artículo 43 de la Ordenanza N.º 0048 dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito hace referencia a aspectos relacionados con pruebas de “comportamiento para perros”, determinando para tal efecto el profesional encargado de realizar las mismas.

Al respecto, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, determinó que el profesional encargado de la evaluación en cuestión deberá demostrar tener capacitación en “etología” y que el resultado de esta se verá reflejado en un color constante en la placa de identificación del animal.

Así por ejemplo, se establece que el color verde denotará que el ejemplar pasó la prueba de comportamiento, no siendo necesario que sea conducido con bozal mientras que el color amarrillo evidenciará que no pasó la prueba de comportamiento debiendo ser necesario que tenga lugar una segunda evaluación y finalmente el color rojo, relativo a aquellos ejemplares que no pasaron la segunda prueba de comportamiento y que deberán ser declarados como perros potencialmente peligrosos.

Ahora bien, una vez que se ha hecho referencia al contenido de la prescripción normativa objeto de la presente consulta de norma, que conforme lo expuesto se traduce en la determinación por un lado del profesional llamado a realizar la evaluación de comportamiento y por otro el mecanismo de exteriorización de los resultados de esta, este Organismo estima pertinente retomar lo expuesto en párrafos precedentes en lo que respecta al contenido del auto de 5 de noviembre de 2015, por medio del cual la autoridad jurisdiccional resolvió suspender la tramitación de la controversia puesta en su conocimiento y elevar en consulta de norma a este Organismo.

En este sentido, sobresale del contenido del decreto judicial en cuestión, que el doctor Germán Alexander Venegas Carrasco, en su condición de juez encargado del Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha, dentro del conocimiento de la acción de protección presentada por Henry Fernando Gualoto Carrera, en representación de su “perro de compañía Zatu”, en contra de la Resolución N.º 0406-DRyE-2015 de 4 de septiembre de 2015, dictada por la “Dirección de

Resolución y Ejecución, Funcionarios Decisores de la Agencia Metropolitana de Control” del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, determinó lo siguiente:

Presentada la Acción de Protección por parte del propietario de un perro que ha recibido la calificación de peligroso luego de haber sido evaluado por procedimientos policiales y no habiendo evidencia que se haya aplicado la ordenanza 48 en el sentido dispuesto en el artículo 43 que establece que la evaluación de los animales de compañía en éste caso del perro Zatu, debe ser efectuada por un profesional con conocimiento en ETOLOGÍA (Parte de la biología que estudia el comportamiento de los animales), se establece la eutanasia del perro, contrariando la disposición constitucional constante en el artículo 71 inciso tercero, que establece la protección y respeto a los elementos del ecosistema, lo cual ha sido objeto de reclamo en el caso concreto ventilado en la presente acción...

Del contenido de la transcripción realizada, esta Corte Constitucional observa que la autoridad jurisdiccional se refirió por un lado a una inobservancia de lo establecido en el artículo 43 de la Ordenanza N.º 0048 dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito en lo referente a la prueba de comportamiento de “Zatu” y por otro a una presunta contradicción de la prescripción normativa en cuestión con el artículo 71 inciso tercero de la Constitución de la República como consecuencia de la referida inobservancia.

En este sentido, en lo referente al incumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la ordenanza antes referida, el doctor Germán Alexander Venegas, en calidad de juez segundo de trabajo de Pichincha, indicó que en el caso puesto en su conocimiento, no se evidencia que la prueba de comportamiento realizada a “Zatu” fue realizada por un profesional con conocimiento en “ETOLOGÍA”.

Al respecto, este Organismo observa que el operador de justicia pretende que esta Corte Constitucional emita un pronunciamiento relacionado con su afirmación que en el proceso administrativo instaurado por la “Dirección de Resolución y Ejecución, Funcionarios Decisores de la Agencia Metropolitana de Control” del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en contra del ciudadano Henry Fernando Gualoto Carrera en atención a lo establecido en el artículo 59 literal m de la Ordenanza Metropolitana de Quito N.º 048, no se observó lo previsto en el artículo 43 de la ordenanza en cuestión.

Así también, esta Corte Constitucional evidencia que el contenido tanto de las prescripciones normativas contenidas en el artículo 43 de la Ordenanza N.º 48 como el del artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador tratan y atienden asuntos de carácter diferente, toda vez que conforme lo expuesto la norma

– objeto de consulta se refiere a asuntos relacionados con pruebas de “comportamiento para perros”, así como también a la capacitación con la que debe contar el profesional que vaya a realizarlas.

Mientras que el artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador, se refiere a asuntos relacionados con los derechos de la naturaleza reconocidos por el constituyente, los cuales en armonía con lo señalado constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual, pues deja de lado la concepción tradicional que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano.

En consecuencia, resulta claro entonces que la intencionalidad del operador de justicia de instancia radica en que por medio del presente mecanismo de control concreto de constitucionalidad, este Organismo subsane, dé solución a la ausencia de “... evidencia que se haya aplicado la ordenanza 48 en el sentido dispuesto en el artículo 43 que establece que la evaluación de los animales de compañía en este caso del perro Zatu, debe ser efectuada por un profesional con conocimiento en ETOLOGÍA...”.

En tal virtud, no puede establecerse en qué sentido el artículo 43 de la Ordenanza N.º 0048 dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es una norma jurídica contraria a la Constitución de la República del Ecuador conforme lo manifestado por el doctor Germán Alexander Venegas Carrasco, en calidad de juez encargado del Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha.

En este orden de ideas, esta Corte Constitucional, respecto a la naturaleza de la consulta de norma es enfático en señalar que:

... debe entenderse como aquella herramienta constitucional que permite a los jueces elevar consultas a la Corte Constitucional cuando exista una duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentran sustanciando.

A partir de lo señalado, la consulta de norma puede identificar dos objetivos principales, por lo que en primer término desde su finalidad objetiva, es aquella que garantiza la supremacía constitucional mediante la interpretación conforme o la invalidez de las normas que componen el ordenamiento jurídico, cuando estas contraríen el texto constitucional. En segundo término, desde la finalidad subjetiva es la que tutela a las

partes de un proceso judicial y evita una posible aplicación de normas inconstitucionales<sup>4</sup>.

Resulta claro entonces, que la consulta de norma no se constituye en un mecanismo por medio del cual la Corte Constitucional pueda subsanar o brindar soluciones a las autoridades jurisdiccionales ante eventuales incumplimientos, inobservancias de prescripciones normativas infraconstitucionales identificadas por estas.

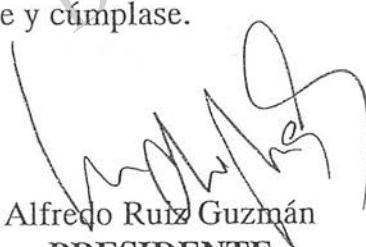
En tal virtud, por el análisis desarrollado, la Corte Constitucional del Ecuador, siguiendo la línea jurisprudencial establecida por el Pleno del Organismo determina que el artículo 43 de la Ordenanza N.º 0048 dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, no es contrario al artículo 71 inciso tercero de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

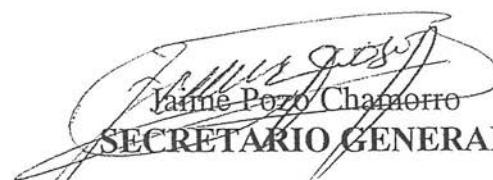
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma planteada.
2. Devolver el expediente al Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 009-15-SCN-CC, dictada dentro de las causas acumuladas Nros. 0042-09-CN, 0043-09-CN, 0007-10-CN, 0008-10-CN y 0009-10-CN.

**Razón:** Siento portal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 19 de abril del 2017. Lo certifico.

JPCH/msb



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CASO Nro. 0021-15-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 26 de abril del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN

Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito, D. M., 5 de abril del 2017

**SENTENCIA N.º 008-17-SIN-CC**

**CASO N.º 0002-08-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 19 de noviembre de 2008, el señor Miguel Eduardo Camacho Albán en calidad de presidente de la Federación Médica Ecuatoriana, comparece ante la Corte Constitucional, para el período de transición, para que esta con fundamento en lo dispuesto por los artículos 424 y 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, declare la inconstitucionalidad de las normas contenidas en los artículos 4, 8 literal **a**, 9 literal **b**, 10 literal **c**, 13, 15 literales **c** y **d**, 16 literal **c**, 17 literal **b**, 19 literales **a**, **b** y **c**, 23, 25, 26 literales **d** y **e**, 28 y 29 literales **h** y **j**, 30 literales **b** numeral 2 y **c**, 35 literales **b** y **c**, 36 numeral **a**, 37 numeral **a**, 39, 45 literal **b**, 48 numerales **a** y **b**, 59 numeral 3 literal **c** y 60 del Reglamento Único Sustantivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional”, expedido mediante Decreto Ejecutivo N.º 1380, publicado en el Registro Oficial N.º 452 del 23 de octubre de 2008.

El 23 de enero de 2009, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 7 del Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 4 de febrero de 2009, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces Edgar Zárate, Nina Pacari Vega y Ruth Seni Pinoargote resolvió admitir a trámite la presente acción y ordenó la realización del correspondiente sorteo para la sustanciación de la misma.

El 11 de febrero de 2009, la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces Ruth Seni Pinoargote, Alfonso

Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, avocaron conocimiento de la presente acción; y en atención al artículo 27 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, concedió el término de quince días para que los legitimados pasivos contesten la demanda presentada en su contra. En este mismo auto, se dispuso la publicación del extracto de la demanda en el Registro Oficial, a fin de que “cualquier ciudadano coadyuve con la demanda de inconstitucionalidad planteada, si así lo considera”.

El 5 de mayo de 2009, la Secretaría de la Primera Sala de Sustanciación, remitió al secretario general de la Corte Constitucional, la causa en referencia, con el correspondiente informe, “debidamente armonizado con la Constitución actual”, suscrito por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, integrantes de dicha Sala.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador.

El 3 de enero de 2013, la Segunda Sala de la Corte Constitucional, integrada por los jueces Wendy Molina Andrade, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, de conformidad con lo previsto en la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 11 de diciembre de 2012, avocó conocimiento de la causa N.º 0002-08-IN. En dicho auto también se determinó que en razón del sorteo llevado a cabo el 21 de diciembre de 2012, por la Segunda Sala, le correspondió al juez Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa.

Mediante memorando N.º 0001-CC-S2-2013 del 4 de enero de 2013, el secretario general, remitió la presente causa, al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, para la elaboración del respectivo informe.

El 14 de enero de 2013, el doctor Alberto Narváez Olalla en calidad de presidente y representante de la Federación Médica Ecuatoriana, presentó un escrito a la Corte Constitucional, mediante el cual desistió de la presente acción de inconstitucional, por cuanto sostuvo que el precitado Decreto Ejecutivo N.º 1308, que contiene el reglamento impugnado habría sido derogado.

El 5 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República; en tal virtud, de conformidad con el sorteo efectuado en el Pleno del Organismo, en sesión del 6 de enero de 2016, la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, integró la Segunda Sala de Sustanciación, en la que se tramita la presente causa.

Asimismo, mediante auto del 20 de junio de 2016 a las 09:55 se hace conocer a las partes que de conformidad con la Resolución N.º 004-2016-CCE aprobada por el Pleno del Organismo en sesión del 8 de junio de 2016, la abogada Marien Segura Reascos, asumió las funciones como jueza de la Corte Constitucional en lugar del doctor Patricio Pazmiño Freire, el 15 de junio del 2016, integrándose como tal a la Segunda Sala de Sustanciación (causas tramitadas con las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición), en la que se tramita el caso N.º 0002-08-IN.

Mediante memorando N.º 0020-S2-08-CC-2016 del 19 de julio de 2016, el secretario de la Segunda Sala, remitió la presente causa, a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, para que continúe con la sustanciación de la causa.

Mediante auto de 26 de octubre de 2016 a las 12:55, la Segunda Sala de Sustanciación de la Corte de Constitucional conoció el caso N.º 0002-08-IN y el escrito de desistimiento de la acción presentado el 14 de enero de 2013 a las 12:12 por el señor Alberto Narváez Olalla en calidad de presidente y representante de la Federación Médica Ecuatoriana; en el auto referido la Sala negó lo solicitado por improcedente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “... SEGUNDA SALA DE SUSTANCIACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito, 26 de octubre de 2016 a las 12h55. VISTOS.- En sesión de 21 de octubre del 2016 la Segunda Sala de Sustanciación conoció el caso No. 0002-08-IN y el escrito presentado el 14 de enero de 2013 a las 12:12 por Alberto Narváez Olalla en su calidad de presidente y representante de la Federación Médica Ecuatoriana, que contiene el desistimiento de la acción planteada (fs.182). Al respecto, se CONSIDERA: (...) SEGUNDO.- El control abstracto de constitucionalidad se expresa en la legitimación directa que se les otorga a los ciudadanos para accionar en defensa de un interés objetivo, cuya finalidad garantiza 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 las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico; por tanto, la acción de inconstitucionalidad de actos normativos, no es un litigio inter partes, dado que lo resuelto por la Corte Constitucional en este tipo de caso no tiene ese efecto. Una vez iniciada la demanda, la Corte puede impulsar el proceso de oficio o con la intervención de los legitimados y terceros interesados en la causa de conformidad con el artículo 4 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de manera que la interposición de la acción puede tener como una imputación de una disposición jurídica ante la cual la Corte debe pronunciarse, sea determinando la conformidad de las normas impugnadas con el orden constitucional o su disconformidad con él, y en consecuencia declarar la invalidez de la misma. De allí que no es procedente admitir que el proceso quede a disposición de quienes en él participan. Es importante señalar que en este tipo de procesos no se atiende la lesión individual que exhibe el legitimado activo, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general de que los actos normativos sujetos al derecho público guarden armonía con el ordenamiento constitucional, es decir, lo que se persigue es preservar la supremacía constitucional, por ello, los efectos

## Texto de la norma objeto de la acción de constitucionalidad

El legitimado activo señala que las disposiciones normativas inconstitucionales por razones de contenido, son las establecidas en el “Reglamento Único Sustantivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional”, expedido mediante Decreto Ejecutivo N.º 1380, publicado en el Registro Oficial N.º 452, de 23 de octubre de 2008:

(...) Artículo 4.- La convocatoria a concurso, se realizará en base a un documento firmado conjuntamente por la institución empleadora y el representante del Ministerio de Salud Pública en la respectiva provincia, mediante la publicación en la edición dominical, en uno de los diarios de mayor circulación de la Costa o la Sierra, de acuerdo a la región en la que se haya producido la vacante o la creación, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, en cualquier caso por una sola vez. El pago de las publicaciones que se realicen con tal objeto, será responsabilidad de la institución empleadora.

(...) Artículo 8.- Para intervenir en un concurso los interesados o interesadas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Ser profesional especializado en el área requerida para el ejercicio del cargo, lo que se acreditará con los títulos respectivos debidamente registrados en la instancia competente e inscritos en el Ministerio de Salud Pública;

(...) Artículo 9.- No podrán participar en concursos para cargos públicos:

b) Aquellos profesionales que a la fecha de la convocatoria del concurso estuvieren cumpliendo sanciones de suspensión o expulsión, impuestas por las instancias competentes.

(...) Artículo 10.- El Secretario de la entidad empleadora, o quien haga sus veces en la provincia respectiva, está obligado a cumplir con las siguientes disposiciones:

c) Deberá extender una certificación por duplicado en la que conste la numeración y descripción de los documentos que se entreguen; de los cuales, el original será para el interesado y una copia para el expediente.

Artículo 13.- Se reconocerá como especialistas de hecho a los profesionales médicos y médicas que hayan obtenido dicho reconocimiento antes de la vigencia de la Ley de Educación Superior, es decir antes de abril del 2000 y que cumplan los siguientes requisitos:

a) Residencia de tres (3) años de duración, como mínimo, a tiempo completo y dedicación exclusiva, en servicios hospitalarios docentes y en puesto ganado por concurso de acuerdo con la Ley y Reglamento de la Federación Médica

y la característica de una sentencia de control constitucional genera como efecto la validez o invalidez, con efecto *erga omnes*, según sea el caso del texto normativo en análisis. Por lo expuesto, al no proceder lo solicitado se lo niega...”

Ecuatoriana y que hacen relación a los concursos y a la calificación de los servicios hospitalarios;

- b) Presentación del pénum o programa de estudios elaborados por la respectiva Comisión Académica de la Unidad Operativa que cumpla los parámetros de calificación y aprobados por la Comisión Técnica de Residencias Médicas del Consejo Nacional de Salud;
- c) Aprobación, de acuerdo con el pénum, de las evaluaciones periódicas obligatorias;
- d) Haber realizado al menos tres (3) cursos de treinta (30) horas de duración de especialidad;
- e) Haber asistido por lo menos a un congreso de la especialidad;
- f) Haber presentado o publicado un trabajo científico original sobre una terna de la especialidad;
- g) Aprobar, al finalizar su entrenamiento, por lo menos el 70% de una prueba de oposición de doscientas (200) preguntas, de opciones múltiples de la especialidad, rendida ante un Tribunal conformado por: un delegado del Ministerio Salud Pública, que lo presidirá, un delegado de la entidad nominadora; y, un delegado de la sociedad científica correspondiente. Este Tribunal funcionará con la mayoría simple de sus miembros; y,
- h) Para las especialidades quirúrgicas, presentar un certificado conferido por la Jefatura de Docencia, de haber actuado por lo menos en cien (100) operaciones como cirujano principal y trescientas (300) como ayudante. Para el efecto el residente consignará mensualmente los partes operatorios correspondientes.

(...) Artículo 15.- Para las pruebas de oposición a las que se hace referencia en los artículos 13 y 14, se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

- (...) c) Se utilizará de modo obligatorio un banco de por lo menos cinco mil (5.000) preguntas, aprobado por el Ministerio de Salud Pública y elaborado por la Sociedad Científica correspondiente o el propio Ministerio de Salud en el caso de que no exista sociedad científica constituida para el tema. De no disponerse de dicho banco se deberá adoptar, de modo igualmente obligatorio, uno o más bancos de uso internacional, aprobado por el Ministerio de Salud Pública, de manera que se tenga el número mínimo de preguntas necesarias. En cualquier caso no deberá rebasarse el número de diez mil (10.000). Estarán en pleno conocimiento de los interesados y se procurará mantenerlos actualizados;
- d) En caso de reprobación, el aspirante a especialista podrá repetir la prueba por una sola ocasión luego de seis (6) meses, de existir nuevas plazas o si no se hubiese llenado la concursada; y.

Artículo 16.- Para las jefaturas de departamento y de hospitales en general del Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Junta de Beneficencia, SOLCA, municipalidades y otras instituciones con finalidad social o pública, se deben cumplir los siguientes requisitos:

e) Participar en concurso de merecimientos con currículum vitae según lo previsto en el artículo 60 para estos casos. El triunfador del concurso para el cargo de Jefe de Departamento no podrá desempeñar al mismo tiempo una jefatura de servicio, pero podrá ejercer sus funciones de médico tratante en el área en la que se desempeñó previamente.

Artículo 17.- Para las jefaturas de servicio de los hospitales señalados en el artículo anterior:

b) Participar en concurso de merecimientos con currículum vitae, según lo previsto para estos casos en el artículo 60 de este reglamento.  
(...) Artículo 19.- Para la calificación de cada concurso se integrará:

- a) Un Tribunal de merecimientos,
- b) Un Tribunal de oposición; y,
- c) Un Tribunal de apelaciones.

Artículo 23.- Ningún profesional podrá excusarse de integrar los tribunales ni antes ni durante el proceso del concurso, salvo por motivos de fuerza mayor comprobados y aceptados por el Ministerio de Salud Pública, o por estar incursos en las prohibiciones previstas en este reglamento. En caso de que los delegados de la entidad empleadora faltaren a la convocatoria hecha por el Presidente del Tribunal por dos ocasiones seguidas, esta nombrará sus reemplazos.

Artículo 25.- Cualquiera de los concursantes puede recusar a uno o más de los integrantes de los tribunales, cuando concurran las causales previstas en este reglamento.

La recusación se presentará junto con las pruebas y justificaciones ante el Ministerio de Salud Pública hasta tres (3) días hábiles después de publicada la nómina en las carteleras de la entidad nominadora y del Ministerio de Salud.

Si el Ministerio acepta el recurso, este o la entidad empleadora cambiarán a los miembros recusados.

Artículo 26.- En un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir del cierre de las inscripciones, el Tribunal de merecimientos correspondiente:

- d) Elaborará la lista de los concursantes idóneos y la exhibirá en la cartelera del Ministerio de Salud;
- e) Remitirá copia de la referida lista a la institución empleadora para que la exhiba en sus carteleras;

(...) Artículo 28.- La entidad empleadora a pedido del Tribunal de oposición citará a los concursantes con 72 horas de anticipación para el día, hora y lugar acordados para rendir la prueba de oposición.

Si el número de concursantes es mayor a veinte (20) la citación se hará por la prensa, mediante una publicación en los mismos diarios en que apareció la convocatoria al concurso.

Si el número de concursantes es de veinte (20) o menos, se puede utilizar el mismo sistema o una notificación escrita para cada uno de los participantes debiendo obtenerse en cada caso, una constancia escrita de la fecha en que se entrega, y el nombre y la firma de la persona que recibe.

Artículo 29.- El día de la prueba, el Tribunal de oposición cumplirá con las siguientes actividades:

h) Enviará al Ministerio de Salud todos los materiales de la prueba; el número de preguntas sorteadas del banco así como todas las preguntas utilizadas en el proceso, con sus respuestas y referencias bibliográficas y los exámenes de todos los y las concursantes. Todo irá en sobre cerrado y sellado dentro del mismo plazo contemplado en el artículo anterior;

j) Hasta que la sociedad científica respectiva disponga del banco de preguntas para las distintas especialidades, el Ministerio de Salud escogerá y pondrá en vigencia de manera obligatoria bancos de uso internacional.

El número total de preguntas no será inferior a cinco mil, ni superior a diez mil (10.000). Los bancos de preguntas, deben renovarse para mantenerlos actualizados y estarán en pleno conocimiento de los concursantes, tanto las preguntas como las respuestas.

Artículo 30.- El Tribunal de merecimientos se reunirá máximo cinco (5) días hábiles después de recibida el acta del Tribunal de oposición, por convocatoria de su Presidente, y cumplirá con las siguientes actividades:

b) Levantará un acta final en la que constarán los siguientes datos:

2. Puntaje de los merecimientos, según lo dispuesto en el artículo 60 de este reglamento.

e) En caso de empate en el cómputo final, el ganador del concurso se definirá por la nota promedio) final con centésimas, de las calificaciones universitarias. De subsistir el empate, el triunfador se decidirá por la suerte;

(...) Artículo 35.- Si el reclamo tuviera que ver con la idoneidad de los concursantes, el procedimiento a seguirse será el siguiente:

b) Explicará las razones legales para haber declarado no idóneo a los apelantes;

e) El Tribunal escuchará a los reclamantes;

Artículo 36.- Cuando la apelación se refiera a la prueba de oposición el Tribunal, convocado por su Presidente, se reunirá en un plazo no mayor a tres (3) días hábiles de recibida la comunicación enviada por el Ministerio y observará el siguiente procedimiento:

a) Estudiará los documentos que fundamentan la apelación;

Artículo 37.- Cuando la apelación tenga relación con la calificación de merecimientos contenida en el acta final, el Tribunal se reunirá igualmente en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles de recibida la notificación del Ministerio y procederá del siguiente modo:

a) Estudiará la documentación que motiva la apelación;

(...) Artículo 39.- El Tribunal de apelaciones se concretará únicamente a conocer el motivo de la apelación de los concursantes y podrá ordenar la repetición de cualquiera de los procedimientos, pero en ningún caso podrá declarar o resolver la nulidad de todo el concurso.

(...) Artículo 45.- Los residentes de cualquier nivel no podrán participar para optar por un cargo de menor o igual categoría al alcanzado con anterioridad. Se debe adjuntar una declaración juramentada ante Notario Público, de no haber desempeñado una residencia en ningún lugar del país.

(...) Artículo 48.- El médico que resultare ganador de un concurso deberá:

a) Renunciar y presentar el documento de aceptación de la renuncia si tuviere otro cargo médico;

b) Gestionar el nombramiento dentro los cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación que el Ministerio le envíe declarándole triunfador del concurso. En caso de no hacerlo, perderá el derecho, y se solicitará el nombramiento para quien ocupó el segundo lugar, quien dispondrá igualmente de 5 días hábiles para gestionar su nombramiento.

De no hacerlo, se procederá del mismo modo con el que ocupa el siguiente lugar, y así sucesivamente;

(...) Artículo 59.- Tabulación del puntaje de merecimientos:

3. Experiencia profesional:

c) Por años de ejercicio profesional, institucional o privado, en la especialidad del concurso, 0.5 puntos por año hasta 4 puntos.

Los certificados que acrediten el tiempo de permanencia en cada uno de los cargos que otorgan puntaje según los números 2 y 3 deberán contener de modo obligatorio fecha de entrada y fecha hasta la que estuvo o está en el cargo, y deberán estar firmados por el Jefe de Servicio, Jefe de Personal y Director de la Unidad Operativa, autoridad universitaria competente o quien haga sus veces. En caso de duda sobre el ejercicio profesional privado en la materia del concurso se exigirá una información sumaria simple que certifique.

Artículo 60.- El funcionario que no reporte su renuncia o separación del cargo al Ministerio de Salud Pública en el plazo previsto en este reglamento se hará acreedor a una amonestación verbal. En caso de reincidencia, la amonestación será escrita ...

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

El accionante, en lo principal, manifiesta que las normas impugnadas contienen una exagerada cantidad de inconsistencias y deficiencias técnico jurídicas que, por la sola conveniencia de evitar que semejantes defectos normativos crean un sinnúmero de conflictos en su aplicación, deberían ser modificadas, corregidas y armonizadas con el ordenamiento jurídico constitucional.

Alega que las normas impugnadas atentan contra la seguridad jurídica, pues todos los concursos para la provisión de cargos médicos deben observar un proceso previo y claro. Expresa que estas normas afectan la unidad y jerarquía del orden jurídico previsto en la Constitución cuando en este reglamento se elimina un “tipo de concurso” que se encuentra reglado en Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa como los “concursos cerrados” que, asimismo, se encontraban previstos en el anterior reglamento, afectando el derecho de los profesionales médicos que son servidores públicos a gozar de este régimen concursal.

Indica también que, otra omisión que vuelve ambiguo el régimen de concursos es el no determinar si los concursos seguirán siendo “nacionales”, es decir, si en ellos podrán participar profesionales de cualquier provincia. Es probable que aquí se afecte los derechos de los ecuatorianos al facilitarse, por la omisión de la norma, que en las convocatorias se pueda determinar que solo podrán participar profesionales médicos residentes en la provincia donde se habrá de llenar la vacante.

Finalmente, se menciona que el reglamento impugnado viola la disposición constitucional contemplada en el artículo 228 que establece que el ingreso al servicio público se hará conforme a concurso de méritos y oposición que determine la ley. Es incuestionable que la norma constitucional ha pretendido

que sea una norma de jerarquía mayor la que regule los concursos y no un reglamento. Por lo mismo, para el caso de los médicos y estando vigente la Ley de la Federación Médica Ecuatoriana que a partir del artículo 39, norma los concursos, deberá estar a esas disposiciones so pena de violar la Constitución y la misma ley.

En este sentido, manifiestan que la Constitución en su artículo 75 exige y dispone la tutela efectiva, imparcial y expedita de la protección a los derechos y garantías de sus ciudadanos, más en el caso de la justicia constitucional en la que, obviamente, se pretende precautelar lo más importante y delicado del ordenamiento jurídico y la prevalencia de la Norma Suprema.

### **Pretensión concreta**

En relación a la pretensión, el legitimado activo, manifestó que: “...el propósito de la Federación Médica Ecuatoriana, a la vez que se dirige a la pretensión de evitar la violación de derechos constitucionales, también está orientado a que la norma de marras sea perfeccionada para evitar dificultades y conflictos posteriores.”

### **Contestación a la demanda de inconstitucionalidad**

#### **Presidencia de la República**

El doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, en lo principal manifiesta que el actor acusa la supuesta inconstitucionalidad de algunas frases de varios artículos del Reglamento de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos, sin justificar los motivos por los que serían contrarios a los principios constitucionales, ni aquellos motivos por los que se afectarían derechos de los ciudadanos por violaciones.

Argumenta también, que el legitimado activo fundamenta sus asertos en la supuesta oscuridad de los artículos que estaría afectando, según su “interesado criterio”, la seguridad jurídica, y, por tanto, los derechos de los médicos que aspiren a un cargo público al no existir supuestamente normas claras.

Adicionalmente, señala que la demanda en cuestión contiene una serie de consultas y de expresiones de la inconformidad de la Federación Médica Ecuatoriana, que debió ser formulada como una consulta o sugerencia a la Presidencia de la República, y no como una demanda de

inconstitucionalidad. Por lo que, solicitó negar por improcedente la demanda de inconstitucionalidad propuesta.

En este contexto, también se debe destacar que, el doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, el 11 de febrero de 2010, ingresó un escrito, mediante el cual informó a esta magistratura y solicitó lo siguiente:

Mediante Decreto Ejecutivo N.º 1785, de 16 de junio de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 622, del 29 de junio de 2009, se derogó el Decreto Ejecutivo N.º 1380 del 3 de octubre de 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 452 del 23 de octubre de 2008, materia del presente expediente. Por tanto, es improcedente que la Corte Constitucional efectúe el control de constitucionalidad de una norma ya derogada.

Con tales antecedentes, les solicito, señores jueces constitucionales, que se sirvan desechar la demanda por haber sido derogado el Decreto Ejecutivo N.º 1380 del 3 de octubre de 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 452 del 23 de octubre de 2008.

### **Ministerio de Salud Pública**

La doctora Caroline Judith Chang Campos, ex Ministra de Salud Pública en su informe expresa que: refuta la demanda de inconstitucionalidad del Reglamento Único Sustantivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional por improcedente y ajena a derecho.

Señala además, que el accionante acusa que se están violando normas constitucionales, tales como el artículo 11 numeral 2 y el artículo 66 numeral 4, estos son, los principios que rigen la Administración Pública y al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación que consagran la conformidad de las personas.

También sostuvo que la Ley de Federación Médica Ecuatoriana, expedida mediante Decreto Ejecutivo N.º 3576, publicada en el Registro Oficial N.º 876 de 17 de julio de 1979, manifiesta: “En las instituciones de derecho público y de derecho privado con finalidad social o pública, los cargos vacantes médicos serán llamados únicamente previo concurso de acuerdo al Reglamento”.

Asimismo, precisa en su escrito que en el reglamento objeto de esta demanda se norma el procedimiento para realizar la selección, cuidando la transparencia, uno de los principios fundamentales de la administración

pública. En relación a la enumeración de los artículos del reglamento que violan el principio de seguridad jurídica y debido proceso, según lo señala el actor, manifiesta que al contrario de lo que se dice, se han respetado estos principios.

Manifestó adicionalmente, que el precitado reglamento no contraviene norma constitucional alguna, por lo que, solicita sea desechada la demanda por carecer de fundamento legal.

### **Procuraduría General del Estado**

El doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, manifiesta que se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1380, publicado en el Registro Oficial N.º 452 de 23 de octubre del 2008.

Señala que el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador, atribuye a la Presidenta o Presidente de la República, expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes.

También manifestó que en el reglamento objeto de esta demanda, se norma el procedimiento de realizar esta selección, cuidando la transparencia, uno de los principios de la administración pública. Adicionalmente, expresó que el Reglamento Único Sustantivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional no contraviene norma constitucional alguna, por lo que solicitó a la Corte Constitucional rechazar la demanda en cuestión.

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

### **Competencia**

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

## Legitimación activa

El señor Miguel Eduardo Camacho Albán en calidad de presidente de la Federación Médica Ecuatoriana, se encuentra legitimado para interponer la presente 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.

## 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.

En cuanto a los efectos que genera la declaratoria de inconstitucionalidad tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto *erga omnes* o general respecto a esas disposiciones normativas.

## Determinación del problema jurídico a resolver

El accionante presenta una demanda de inconstitucionalidad, con fundamento en lo señalado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República.

De conformidad con la disposición citada, corresponde a la Corte Constitucional lo siguiente:

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

En virtud de la disposición antes referida y tomando en cuenta los argumentos presentados, así como el estado de las normas impugnadas en tanto a su vigencia, esta magistratura estima necesario desarrollar el examen a través de la solución del siguiente problema jurídico:

**¿Cómo opera el control constitucional respecto de disposiciones jurídicas acusadas como inconstitucionales, cuando estas han sido derogadas?**

Una vez efectuado el análisis correspondiente del acto normativo impugnado, se observa que el Reglamento Único Sustitutivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional, expedido mediante Decreto Ejecutivo N.º 1380, publicado en el Registro Oficial N.º 452 del 23 de octubre de 2008, ha sido derogado expresamente por el Decreto Ejecutivo N.º 1785 del 16 de junio de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 622 del 29 de junio de 2009. En efecto, este último Decreto, manifiesta:

**Rafael Correa Delgado**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

**Considerando:**

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1380 de 3 de octubre del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 452 de 23 de octubre del 2008, se dictó el Reglamento único sustitutivo de concursos para la provisión de cargos médicos a nivel nacional;

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

Que es necesario agilitar el proceso de concursos para la provisión de cargos médicos en el Ecuador y procurar su actualización permanente, de forma oportuna; y,

El ejercicio de la atribución conferida por el número 5 del artículo 147 de la Constitución de la República,

**Decreta:**

**Artículo 1.-** Derogar el Reglamento único sustitutivo de concursos para la provisión de cargos médico a nivel nacional, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 1380 de 3 de octubre del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 452 de 23 de octubre del 2008.

**Artículo 2.-** Delegar al Ministerio de Salud Pública para que dicte el acuerdo que regulará el procedimiento para la selección mediante concurso, del personal que pase a formar parte de las entidades de salud, tanto en el sector público, como en las instituciones privadas con finalidad social o pública.

De la ejecución del presente decreto, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a la Ministra de Salud Pública.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 16 de junio del 2009.

f. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

f.) Carolina Chang Campos, Ministra de Salud Pública.

Por lo dicho precedentemente, se desprende que las disposiciones jurídicas que el accionante acusó como inconstitucionales, fueron eliminadas definitivamente, con fecha posterior a la interposición de la demanda. En este caso, nos encontramos frente a normas derogadas, las cuales fueron expulsadas de nuestro ordenamiento jurídico por parte de sus mismos autores<sup>3</sup>, con anterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional.

El hecho referido anteriormente ha sido abordado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dentro de su artículo 76 numeral 8, el cual determina que “cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”<sup>4</sup>. Este contenido normativo ha sido tratado por la doctrina a través de la teoría de la norma

<sup>3</sup> Tanto el Decreto Ejecutivo No. 1380, de 3 de octubre del 2008, que contiene el reglamento impugnado, así como el Decreto Ejecutivo No. 1785, de 16 de junio de 2009, que deroga el anterior, fueron dictados Rafael Correa Delgado y Carolina Chang Campos, en sus calidades de Presidente de la República y Ministra de Salud Pública, respectivamente.

<sup>4</sup> El artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que los principios generales por los cuales se regirá el control abstracto de constitucionalidad, dentro de los cuales consta el referido numeral 8.

jurídica bajo la denominación de ultractividad (o ultraactividad). En relación a esta, en la jurisprudencia de este Organismo se ha mencionado que:

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

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

Dicho de otro modo: son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del [intervalo de subsunción] es posterior al final del [intervalo de validez], o en los que el [intervalo de subsunción] se prolonga más allá del final del [intervalo de validez]; son enunciados con efectos ultractivos aquellos en los que el [tiempo de efecto] es posterior al final del [intervalo de validez].<sup>5</sup>

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

En este contexto, se debe manifestar que la Corte Constitucional del Ecuador en reiteradas ocasiones ha concluido cuál debe ser el proceder de este Organismo cuando le compete resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, dentro de las cuales se haya impugnado normas jurídicas que hayan dejado de tener vigencia jurídica. Muy particularmente, se debe destacar que esta magistratura constitucional, a través de sus recientes sentencias Nros. 013-16-SIN-CC, 012-15-SIN-CC y 004-14-SIN-CC, dictadas dentro de los casos Nros. 0058-12-IN, 0013-10-IN y N.º 0012-10-IN sin decidir sobre el fondo del asunto en estas causas-, ha manifestado que cuando no se determine “que las normas derogadas puedan tener efecto alguno más allá de la fecha en la que fueron eliminadas o sustituidas”, “no existe materia respecto de la cual se deba pronunciar” este Organismo, y, “lo que corresponde [es] negar y disponer el archivo de la causa”.

<sup>5</sup> Citado en sentencias de la Corte Constitucional N.º 001-13-SIN-CC, caso No. 0037-10-IN; 012-15-SIN-CC, caso No. 0013-10-IN. Rafael Hernández Marín, Introducción a la Teoría de la Norma Jurídica, Marcial Pons, Madrid, 2002, p.547. El autor utiliza los siguientes acrónicos, que han sido remplazados en la cita: IS, por intervalo de subsunción, referido al periodo de tiempo en el que se puede aplicar la suposición de una norma jurídica a determinado hecho; IV, por intermedio de validez, correspondiente al tiempo en que una norma pertenece a determinado ordenamiento jurídico; y TE, por tiempo de efecto, que remite al tiempo en el que determinada norma prevé que se den sus efectos.

Ahora bien, de acuerdo a una revisión minuciosa del presente expediente y luego de un estudio de la legislación vigente, se desprende que el Decreto Ejecutivo N.º 1785 del 16 de junio de 2009, derogó específicamente y en su integralidad el impugnado Reglamento Único Sustitutivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional, expedido a través del Decreto Ejecutivo N.º 1380 del 3 de octubre del 2008, sin que esto implique, por lo tanto, reforma o sustitución alguna a las disposiciones jurídicas de este último decreto que dejó de estar en vigencia.

En virtud de lo señalado, se determina que dentro del caso en cuestión, las normas jurídicas impugnadas dentro del derogado reglamento en referencia, no solo que ni siquiera fueron sustituidas o reformadas, sino que fueron eliminadas y expulsadas en su integralidad de la vida jurídica nacional, lo cual hace que dichas normas jurídicas hayan dejado de tener validez jurídica, dejando de formar parte de una forma clara e inequívoca del derecho positivo ecuatoriano.

Por lo tanto, esta Corte Constitucional considera que no es procedente realizar un análisis de constitucionalidad por el fondo del Reglamento Único Sustitutivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional, expedido mediante Decreto Ejecutivo N.º 1380 del 3 de octubre del 2008, en vista que el objeto de la inconstitucionalidad de normas, es justamente eliminar las incompatibilidades existentes entre las normas que integran el sistema jurídico con la Constitución; pero, en vista que el reglamento impugnado ya no integra el ordenamiento jurídico, ni ha generado efectos jurídicos en el tiempo que deban ser analizadas a la luz de la Constitución, no es procedente entrar a analizar la constitucionalidad de las disposiciones que integran el precitado reglamento.

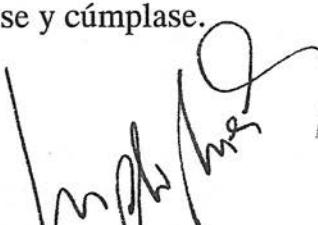
En consecuencia, una vez que el Reglamento Único Sustitutivo de Concursos para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional, ha sido eliminado de forma absoluta del ordenamiento jurídico y ha perdido toda fuerza, eficacia y potencialidad jurídica, no cabe pronunciamiento alguno sobre su posible inconstitucionalidad.

### III. DECISIÓN

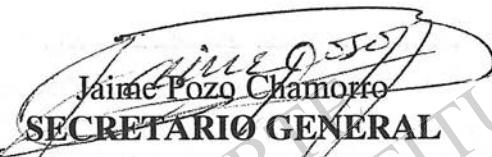
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

**SENTENCIA**

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



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



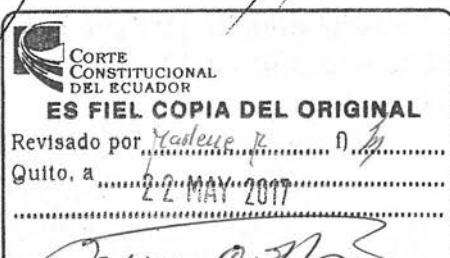
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 5 de abril del 2017. Lo certifico.



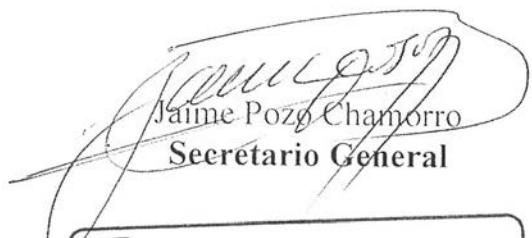
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/msb



**CASO Nro. 0002-08-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 12 de abril del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN



Quito, D. M., 12 de abril de 2017

**SENTENCIA N.º 009-17-SIN-CC**

**CASO N.º 0011-16-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor Gustavo Enrique Villacís Rivas, por sus propios y personales derechos y por los que representa en calidad de rector de la Universidad Nacional de Loja, el 25 de febrero del 2016, presentó acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso de la Codificación del Reglamento de Sanciones, aprobado por el Pleno del Consejo de Educación Superior, el 26 de agosto del 2015.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 25 de febrero del 2016, certificó que la causa N.º 0011-16-IN, 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 Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto del 10 de mayo del 2016, admitió a trámite la causa N.º 0011-16-IN.

En el mismo auto, la Sala de Admisión dispuso correr traslado con el contenido del mismo al presidente del Consejo de Educación Superior y al procurador general del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días; en el mismo sentido, el referido auto requirió a la Secretaría del Pleno del Consejo de Educación Superior, que en dicho término, remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Finalmente, la Sala de Admisión en el citado auto, dispuso poner en conocimiento del público en general sobre la existencia de este proceso a través de la publicación de un extracto del contenido de la demanda tanto en el Registro Oficial como en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 773-CCE-SG-SUS-2006 del 2 de junio del 2016, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 1 de junio del 2016, a fin de que se continúe con el trámite de la causa, remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto dictado el 28 de julio del 2016 a las 08:30, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación del contenido de dicho auto a las partes procesales.

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

El legitimado activo manifiesta que la tipificación de las infracciones y el establecimiento de sanciones erróneamente asumidos en los artículos 1, 11, 1, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES), vulnera la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, por cuanto dicho organismo se atribuyó las competencias legislativas que por mandato constitucional le corresponde a la Asamblea Nacional.

Continua el accionante alegando que de conformidad con el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción penal o administrativa; lo que implica que es inconstitucional tipificar infracciones y establecer sanciones penales o administrativas en reglamentos, estatutos, ordenanzas o de otra naturaleza que no sea la ley. Además, señala que la Codificación de Reglamento de Sanciones, también contradice y vulnera el artículo 226 de la Constitución, que consagra el principio de legalidad y legitimidad, a fin de que toda resolución jurídica o administrativa se enmarque dentro de la órbita de competencia de cada autoridad; lo contrario es arrogarse atribuciones que no la tiene.

Aduce que al tipificar infracciones administrativas e imponer sanciones correlativas en un reglamento: en primer lugar, irrespeto la Constitución y pretende darle al reglamento la jerarquía de ley, contradiciendo lo previsto en el artículo 147 numeral 13 ibidem. En este sentido, se precisa que el Consejo de Educación Superior no tiene competencia para emitir leyes o establecer sanciones y al hacerlo contradice el principio de seguridad jurídica.

Finalmente, el demandante dice que el reglamento está en el último grado jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución y su alcance no es otro que el de evitar que a través de un reglamento se contradiga la Constitución y las leyes orgánicas, y de cualquier naturaleza. Que las normas jurídicas que

desarrollan infracciones y sanciones son disposiciones de derecho establecidas mediante leyes previamente estudiadas y debatidas en la Asamblea Nacional, que es el único organismo constitucional con atribuciones para legislar; consecuentemente, los reglamentos son resoluciones de carácter administrativo que únicamente inteligencian la aplicación de la ley, sin alterar ni innovar, pero al tipificar infracciones y establecer sanciones en un reglamento, irrespetó la Constitución, pretendiendo dar al reglamento la jerarquía de ley. Que el alcance del artículo 84 de la Constitución de la República es crear barreras y dimensiones constitucionales para que los reglamentos, estatutos, ordenanzas no contravengan el ordenamiento jurídico del Estado.

### **Normas cuya inconstitucionalidad se acusa**

Las disposiciones acusadas como inconstitucionales son los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso de la Codificación del Reglamento de Sanciones expedido por el Consejo de Educación Superior (CES), que señala:

**Artículo 1.- Objeto.**- Este Reglamento tiene por objeto regular la potestad sancionadora del Consejo de Educación Superior (CES); el régimen de las infracciones; las sanciones aplicables por su cometimiento cuando la responsabilidad sea atribuida a las Instituciones de Educación Superior (IES) y/o sus máximas autoridades definidos en el artículo 6 del presente Reglamento; así como el correspondiente procedimiento administrativo sancionador para su juzgamiento con observancia del debido proceso.

#### **Artículo 11.- Infracciones leves.**- Son infracciones leves:

1. Remitir extemporáneamente o **no** remitir anualmente los estados financieros auditados de las IES a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación (SENESCYT);
2. Abstenerse de publicar en el portal electrónico de las IES, las remuneraciones de sus autoridades, profesores, investigadores, servidores y trabajadores;
3. Entregar extemporáneamente o **no** entregar a la SENESCYT, el reporte final de los proyectos de investigación;
4. Remitir fuera del tiempo otorgado para el efecto o **no** remitir la información solicitada por las Coordinaciones, Procuraduría o Secretaría General del CES y del CEAACES;
5. Inhibirse de instrumentar el sistema de seguimiento a las y los graduados;
6. Abstenerse de desarrollar e integrar sistemas interconectados de bibliotecas;
7. Entregar extemporáneamente o **no** entregar los trabajos de titulación digitalizados al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNISESE);
8. Abstenerse de publicar en el portal electrónico de las IES los aranceles vigentes; y,
9. Incumplir la obligación de incorporar en las IES el uso de programas informáticos de software libre.

**Artículo 12.- Infracciones graves.- Son infracciones graves:**

1. Vulnerar los derechos de las y los estudiantes establecidos en el artículo 5 de la LOES;
2. Vulnerar los derechos de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras establecidos en el artículo 6 de la LOES;
3. Vulnerar el derecho a la gratuidad de las y los estudiantes de las IES públicas;
4. Incumplir la obligación de contar dentro de sus instalaciones con las condiciones adecuadas para las personas con discapacidad;
5. Promover o tolerar conductas que impliquen la imposición religiosa o político partidista dentro de las IES;
6. Abstenerse de instrumentar políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados;
7. Contravenir con la obligación de hacer partícipes a las y los profesores e investigadores de los beneficios de sus invenciones;
8. Destinar para otros efectos los aportes entregados por instituciones del sector público al otorgamiento de becas de escolaridad e investigación a estudiantes o a becas de docencia e investigación para la obtención del título de cuarto nivel conforme lo dispuesto en la LOES y en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior;
9. Irrespetar la alternancia, paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad en las listas para la elección de autoridades o establecer cualquier tipo de limitación que implique discriminación;
10. Utilizar para fines distintos a los establecidos en la LOES los recursos obtenidos por medio de endeudamiento;
11. Inhibirse de asignar al menos el 1% de su presupuesto institucional para formación y capacitación de profesores;
12. Realizar donaciones a instituciones que no pertenezcan al sector público, cuando la institución de educación superior se financie total o parcialmente con recursos públicos;
13. Incumplir con el mandato de reintegrar a las mismas funciones académicas y tiempo de dedicación que desempeñaban, a las personas que hayan ejercido funciones de autoridad en la institución, una vez concluidos sus períodos, conforme lo prescrito en la LOES;
14. Dejar de establecer programas de becas o ayudas económicas;
15. Generar falsas expectativas e inducir a confusión entre los diferentes niveles de formación, a través de la difusión y promoción de carreras y/o programas académicos;
16. Abstenerse de realizar la evaluación al personal académico docente;
17. Nombrar o contratar profesores o profesoras e investigadores o investigadoras sin cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos por la LOES, su Reglamento General y la normativa aplicable expedida por el CES;
18. Inadmitir los títulos de bachiller o equivalentes otorgados en el extranjero, reconocidos o equiparados por el Ministerio de Educación;
19. Incumplir con la obligación de notificar a la SENESCYT, la norma de los graduados y las especificaciones de los títulos que expidan, dentro del tiempo establecido en el Reglamento de Régimen Académico;
20. Incumplir con la obligación de registrar los títulos en el SNIESE, dentro del tiempo establecido por la Ley;
21. Aprobar el presupuesto institucional sin incluir una partida adecuada para la realización del proceso de auto evaluación;

22. Aprobar el presupuesto institucional sin incluir partidas para capacitación de las y los docentes;
23. Quebrantar el deber de vigilar o mantener el orden interno de los recintos universitarios;
24. Cobrar por los derechos de grado o por el otorgamiento del título académico;
25. Inhibirse de investigar o sancionar a los responsables de falsificación o expedición fraudulenta de títulos u otros documentos que pretendan certificar dolosamente estudios superiores; y/o, no presentar la denuncia penal ante la Fiscalía para el inicio del proceso correspondiente;
26. Infringir la obligación de contar con planes operativos y planes estratégicos de desarrollo institucional de conformidad a lo establecido en la LOES;
27. Abstenerse de asignar en su presupuesto institucional por lo menos el 6% para investigaciones, publicaciones indexadas y/o becas de postgrado;
28. Incumplir o retardar injustificadamente la aplicación o ejecución de las resoluciones, normativa o disposiciones de carácter administrativo, jurídico, académico o financiero, expedidas por el CES y el CEAACES, así como las disposiciones de la comisión interventora en casos de existir una intervención;
29. Autorizar el uso de las instalaciones institucionales con fines políticos, religiosos, festivos, o ajenos a la institución de educación superior, distintos a aquellos propios de las IES;
30. Remitir fuera del tiempo otorgado para el efecto o no remitir la totalidad de la información solicitada por el Presidente del CES, del CEAACES o por los Presidentes de las Comisiones de estos organismos; y,
31. Realizar actividades económicas, productivas o comerciales sin crear para el efecto una persona jurídica distinta.

**Artículo 13.- Infracciones muy graves.-** Son infracciones muy graves:

1. Ofertar y/o ejecutar carreras y/o programas académicos que no cuenten con la aprobación del CES;
2. Suspender sin la aprobación del CES el desarrollo de las carreras y/o programas académicos que se encuentran en ejecución, sea de manera inmediata o progresiva;
3. Suspender sin la aprobación del CES la apertura y ejecución de cohortes de carreras o programas vigentes;
4. Ofertar y/o ejecutar carreras y/o programas académicos en condiciones diferentes a las establecidas en la Resolución de aprobación expedida por el CES;
5. Poner en funcionamiento sedes, extensiones o paralelos sin la aprobación del CES;
6. Poner en funcionamiento facultades o unidades académicas equivalentes cuyas creaciones no hayan sido autorizadas por el CES;
7. Suspender o clausurar extensiones, facultades o unidades académicas equivalentes sin la aprobación del CES o del CEAACES;
8. Ejecutar programas académicos con instituciones extranjeras sin contar con los correspondientes convenios aprobados por el CES de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la LOES;
9. Ejecutar programas académicos con instituciones educativas nacionales sin contar con los correspondientes convenios específicos aprobados por el CES;
10. Ejecutar especialidades médicas u odontológicas sin contar con los correspondientes convenios específicos aprobados por el CES;

11. Recibir o permitir que los miembros de la comunidad universitaria o politécnica o de los institutos o conservatorios superiores en tal calidad, reciban ayudas financieras de partidos o movimientos políticos o permitir que estos últimos financien actividades institucionales;
12. Incumplir con la obligación de contar con una estructura orgánica, funcional académica, administrativa, financiera, estatutaria o reglamentaria que concuerde con los principios constitucionales y los mandatos de la LOES;
13. Prescindir de rendir cuentas del cumplimiento de sus fines y de los fondos públicos recibidos conforme a lo determinado en la LOES;
14. Abstenerse de convocar a elecciones para las diferentes dignidades contempladas en la LOES dentro del tiempo correspondiente para el efecto;
15. Impedir la existencia de organizaciones gremiales o su renovación democrática, conforme a lo previsto por el artículo 68 de la LOES;
16. Inhibirse de velar por la conformación de los órganos de cogobierno conforme lo establecido en la LOES;
17. Destinar los excedentes financieros, para otros fines, distintos a los del incremento del patrimonio institucional, conforme lo establece la LOES;
18. Abstenerse de aplicar la normativa expedida por el CES para el establecimiento de aranceles, matrículas y derechos;
19. Abstenerse de aplicar el principio de igualdad de oportunidades en el cobro de aranceles;
20. Permitir que los recursos provenientes del cobro de matrículas, aranceles y derechos no ingresen al patrimonio o no se reinviertan en beneficio de la IES; y,
21. Autorizar que se financien fondos privados de jubilación, con recursos del Estado.

**Artículo 15.- Independencia de las sanciones.**- Las sanciones reguladas en este Capítulo son independientes de la concurrencia de otro tipo de sanciones a que hubiere lugar por las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales.

**En caso de que la normativa que rige el Sistema de Educación Superior disponga de manera expresa una sanción diferente a las establecidas en este instrumento, se aplicarán las sanciones dispuestas en dichos cuerpos normativos y las previstas en este Reglamento.**

**Artículo 18.- Sanciones para las máximas autoridades de las IES.**- Por el cometimiento de infracciones, se impondrá a las máximas autoridades de las IES las siguientes sanciones:

El cometimiento de infracciones leves será sancionado con amonestación escrita.

El cometimiento de las infracciones graves será sancionado con amonestación escrita y una multa equivalente al 75% de la remuneración que perciba mensualmente.

El cometimiento de las infracciones muy graves será sancionado con amonestación escrita y suspensión de funciones de sesenta (60) días sin remuneración. Sin perjuicio de que el Pleno del CES, disponga el inicio de un proceso de intervención de la IES, cuando existan elementos suficientes que motiven tal decisión.

**Artículo 19.- Sanciones en caso de reincidencia.**- En caso de reincidencia, la infracción será juzgada y sancionada de acuerdo a las normas previstas para la infracción que le sigue en gravedad.

En caso de reincidencia de una infracción calificada como muy grave, atribuida a la IES, se sancionará con el doble de la multa prevista por el cometimiento de dicha infracción.

En caso de reincidencia de una infracción calificada como muy grave, atribuida a las máximas autoridades de las IES, además de la sanción establecida para las infracciones muy graves se impondrá una multa equivalente al 100% de su remuneración mensual.

## Pretensión

El legitimado activo en función de los fundamentos expuestos en su demanda, solicita que se declare la constitucionalidad de los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES).

## De la contestación a la demanda

### Consejo de Educación Superior

El señor René Ramírez Gallegos en su calidad de presidente del Consejo de Educación Superior, mediante escrito presentado el 15 de junio del 2016, en lo principal, expresa lo siguiente:

Que la Ley Orgánica de Educación Superior en su artículo 169, reconoce al Consejo de Educación Superior las atribuciones para imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del sistema de educación superior que transgredan la ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondientes; así como aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias, monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las instituciones de educación superior.

Dice que el Consejo de Educación Superior, al ser un organismo regulador del sistema, posee total capacidad para en el ámbito de sus competencias, expedir los actos que permitan el ejercicio de las atribuciones que le han sido reconocidas en el artículo 204 de la Ley Orgánica de Educación Superior, cuestión que ha sido plenamente desarrollada en el Reglamento de Sanciones, aplicables a las instituciones de educación superior y/o sus máximas autoridades por el incumplimiento de las disposiciones de la ley y demás normativas que rige el Sistema de Educación Superior, pues es claro que de no haber considerado este mandato legal en una norma clara, pública y expedida oportunamente, sí implicaría la inobservancia del principio de seguridad jurídica.

Que el accionante en el libelo de su demanda, pretende establecer que el Pleno del Consejo de Educación Superior ha expedido el reglamento de sanciones, inobservando lo prescrito en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, cuestión que se desvirtúa por cuanto este actuó y expidió el reglamento y demás actos administrativos en estricta observancia de los preceptos contenidos en la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Superior y su reglamento general.

Indica que el artículo 39 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, establece que son cuestiones sancionables aquellas violaciones respecto de la ley, de su reglamento, de las resoluciones expedidas por el Consejo de Educación Superior y del estatuto de cada universidad o escuela politécnica, sentido en el que el Pleno del Organismo se ha limitado a regular en el Reglamento de Sanciones, la gravedad del incumplimiento de las obligaciones propias de las instituciones de educación superior y/o de sus máximas autoridades.

Expresa el presidente del Consejo de Educación Superior, que la Constitución de la República del Ecuador, así como la Ley Orgánica de Educación Superior, define al Consejo de Educación Superior como el organismo de derecho público que entre otras cosas, tiene como objetivo la regulación del sistema de educación superior, y amparado en la atribución de imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones de educación superior, expidió el Reglamento de Sanciones, pues es inconcebible pretender por parte del accionante, pensar que la expedición del reglamento sea competencia exclusiva de la Asamblea Nacional. Que no se contraponen las atribuciones de la Asamblea Nacional con la del Consejo de Educación Superior.

Aduce que el reglamento en cuestión, no tipifica nuevas infracciones como pretende hacer ver el accionante, sino que evidentemente en calidad de organismo que rige el sistema, le corresponde a este velar por el respeto de las normas constitucionales y legales vigentes, cuestión que permite concluir que bajo ningún punto de vista, se ha pretendido modificar, alterar o innovar el contenido de la ley.

Finalmente sostiene que el derecho a la seguridad jurídica no ha sido trastocado por las actuaciones del Consejo de Educación Superior, toda vez que las mismas han sido gestionadas en base a las competencias establecidas en la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Superior, por lo que la expedición del Reglamento de Sanciones tampoco contraviene las disposiciones de la Carta Magna.

## Procuraduría General del Estado

Según consta de fojas 108 a la 119 del expediente constitucional N.º 0011-16-IN, el 15 de junio de 2016, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y respecto a la acción de inconstitucionalidad planteada manifestó:

El reglamento de sanciones impugnado, está en armonía con las normativas previstas en los artículos 350, 351 y 353 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 14, 166, 169 y 204 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Que el Consejo de Educación Superior, con arreglo a sus atribuciones de planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior dictó el reglamento, materia de esta acción de inconstitucionalidad, con la finalidad de cumplir los fines para los que fue creado; en este caso, poder ejercer su potestad sancionadora ante violaciones a la Ley Orgánica de Educación Superior y su reglamento. Por lo expuesto con arreglo al artículo 84 de la Constitución, la resolución impugnada se encuentra adecuada, formal y materialmente, a los derechos previstos en la norma constitucional y no atenta contra ellos.

Que el Consejo de Educación Superior, a través del reglamento acusado de inconstitucional, dentro de sus atribuciones y competencias, con el fin de lograr un adecuado funcionamiento del sistema de educación superior ecuatoriano, determinó ciertas sanciones, dentro del marco jurídico que le ofrece la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Superior. En efecto, este cuerpo normativo, al amparo de las normas constitucionales citadas anteriormente en este informe, ha señalado, en su artículo 166, que el Consejo de Educación Superior tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior; y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana. Para este fin, el ordenamiento jurídico le ha otorgado atribuciones específicas al Consejo de Educación Superior; así el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior determina, entre otras, la posibilidad de imponer sanciones a las máximas autoridades de las institucionales del Sistema de Educación Superior, que transgredan la ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondiente; aprobar normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias. El artículo 204 ibidem, de forma específica, señala que el Consejo de Educación Superior podrá imponer sanciones, tales como la amonestación, sanción económica o suspensión de hasta 60 días sin remuneración, a las autoridades de las instituciones que violen o atenten contra los derechos y disposiciones establecidas en la ley, su reglamento y más normativa que rige al Sistema de Educación Superior; sanción económica a las instituciones que violen o atente

contra los derechos de la ley, su reglamento y más normativas que rige al sistema de educación superior; y las demás que disponga el Consejo de Educación Superior. En otras palabras, la facultad del Consejo de Educación Superior para ejercer su potestad sancionadora siguiendo un régimen de las sanciones o que identifican los actos violatorios a los derechos de la ley son comportamientos que riñen con la buena marcha académica, administrativa, orgánica y disciplinaria de la universidad, por lo que desarrolla el reglamento sustentado en la ley e imponer las sanciones que la propia ley ha establecido, surge de un mandato constitucional y legal, al amparo de las normas que han sido citadas precedentemente.

Finalmente dice que la potestad sancionadora o disciplinaria del Consejo de Educación Superior surge de la Constitución y de la ley, y es esta última la que le ha conferido la facultad de regular el régimen disciplinario. Que las infracciones y sanciones están contenidas en la Ley Orgánica de Educación Superior; sin embargo, la ley también le otorga la facultad de desarrollar un cuerpo normativo necesario para el cumplimiento de sus fines y proceder a sancionar en los términos previstos en el artículo 204 de la Ley Orgánica de Educación Superior. En este caso, dice que el reglamento desarrolla la facultad sancionadora del Consejo de Educación Superior, pues la ley le otorga dicha facultad. En consecuencia, las normas acusadas de inconstitucionales no son incompatibles con la Norma Suprema, pues las facultades del Consejo de Educación Superior han sido debidamente establecidas en la Ley Orgánica de Educación Superior, cuyo fundamento es la Constitución de la República del Ecuador.

*Amicus curiae*

**Intervención del abogado José Carlos García Cevallos, por sus propios derechos**

En lo principal manifiesta que en la demanda presentada se evidencia que existe un indebido entendimiento del principio de legalidad, pues el legitimado activo ha señalado que el Consejo de Educación Superior ha irrespetado el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, por haber emitido un cuerpo normativo de orden reglamentario que establece sanciones cuando estas a razón del accionante, deben únicamente constar en la ley y por ende, solamente pueden ser dictadas por el legislador.

Dice que en el presente caso, existe una remisión, dado que el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior señala: “Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley (...) u) Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”. Y,

dentro de las competencias que le otorga la ley ibidem, está la contenida en el literal p: “Imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones de educación superior que transgreden la ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondiente”.

Indica que es un debate de larga data, que las faltas y sanciones estén únicamente establecidos en la ley; sin embargo, dice que hay fallos importantes como los que ha emitido el Tribunal Supremo Español y el Tribunal Constitucional Español en el que ha determinado que el principio de legalidad o de reserva legal solo tiene eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas por el modelo constitucional de las potestades públicas, dándole un criterio de insuprimible la potestad reglamentaria.

Concluye su intervención expresando que en este caso existe un error de apreciación en lo que es el principio de legalidad con el principio de taxatividad. Que en derecho administrativo sancionador uno de los elementos importantes y tal cual se ha demostrado las líneas jurisprudenciales española y colombiana, existe el tipo desarrollado ya sea en la ley o reglamento, pero que se cumpla con el principio de taxatividad que es la existencia que tanto los comportamientos prohibidos o preceptuados como las sanciones sean descritos de forma clara e inequívocamente que no genere inseguridad jurídica.

### Audiencia pública

El 31 de enero del 2017 a las 08:30, se realizó en las oficinas de la Corte Constitucional de la ciudad de Quito, la audiencia pública convocada en providencia del 19 de enero del 2017, en la cual intervino el legitimado activo doctor Gustavo Enrique Villacís Rivas, por sus propios derechos y los que representaba como rector de la Universidad Nacional de Loja, representado por su abogado Pablo Cabrera Ordóñez. El legitimado pasivo, presidente del Consejo de Educación Superior, representado por su abogado Mauricio Suárez Checa. En representación del señor procurador general del Estado, intervino el doctor Rodrigo Durango (foja 139 del expediente constitucional).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional del Ecuador, al amparo de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y

resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos emitidos por órganos y autoridades del Estado, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

Es importante destacar que el sistema constitucional es abierto respecto del acceso a la jurisdicción constitucional en esta materia, pues existe una ampliación de la legitimación activa, permitiendo que esta acción pueda ser propuesta por cualquier ciudadana o ciudadano, toda vez que el artículo 439 de la Constitución de la República estatuye: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con lo previsto en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 67 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Por tanto, el accionante doctor Gustavo Enrique Villacís Rivas, por sus propios derechos y como rector de la Universidad Nacional de Loja, se encuentra legitimado para interponer la presente acción de inconstitucionalidad en contra del Reglamento de Sanciones, expedido por el Pleno del Consejo de Educación Superior, el 27 de mayo del 2015 y reformado mediante la Resolución N.º RPC-SO-30-No. 390-2015, adoptada en la Trigésima Sesión Ordinaria del Pleno del Consejo de Educación Superior, desarrollada el 26 de agosto del 2015.

### **Análisis constitucional**

El control abstracto de constitucionalidad pretende garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico por medio de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, en razón de forma y/o fondo, entre las normas constitucionales y las demás que integran el sistema jurídico.

En tal razón, corresponde a esta Corte realizar un control abstracto a posteriori y una interpretación integral del texto impugnado con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de las disposiciones allí contenidas con el marco normativo consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. Por lo expuesto, en el presente caso, este organismo constitucional procederá a efectuar el respectivo control formal y material de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

## Control formal

En relación al control por la forma, debe tomarse en consideración lo determinado en el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece: “Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 001-16-SIN-CC dictada dentro de los casos Nros. 0025-11-IN y 0021-12-IN acumulados, ha expresado que:

Si bien la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad abarca tanto el control formal como material, el numeral 2 del artículo 78 ibídem, determina que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. Es decir, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la ley o reglamento haya sido expedido no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda.

En el caso sometido a estudio se observa que la Codificación del Reglamento de Sanciones ha sido promulgada el 26 de agosto del 2015, mientras que la demanda ha sido propuesta el 25 de febrero del 2016, por lo que procede realizar el control formal del mismo.

**La Codificación del Reglamento de Sanciones expedido por el Pleno del Consejo de Educación Superior, el 27 de mayo del 2015 y reformado mediante Resolución RPC-SO-30-No. 390-2015, adoptada en la Trigésima Sesión Ordinaria del Pleno del Consejo de Educación Superior, realizada el 26 de agosto del 2015, dentro del cual se encuentran los artículos cuestionados como inconstitucionales, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para su expedición?**

En este apartado corresponde a la Corte Constitucional verificar la facultad legislativa que debe ostentar el Pleno del Consejo de Educación Superior para expedir el Reglamento de Sanciones. Al respecto, el artículo 353 de la Constitución de la República establece que: “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva”.

Por su parte, el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior determina –entre otros–, que es atribución y deber del Consejo de Educación Superior: “... u) Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”.

De esta manera se evidencia que el Pleno del Consejo de Educación Superior ejerce facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias a través de reglamentos, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su ámbito de competencia, observando lo establecido en la Constitución y la ley de la materia. Por tanto, se observa que se cumple adecuadamente con el aspecto competencial relacionado con el ejercicio de la facultad normativa.

Ahora bien, en cuanto a la materia de la citado reglamento, vale destacar que esta se refiere a la regulación de la potestad sancionadora del Consejo de Educación Superior, el régimen de las infracciones; las sanciones aplicables por el cometimiento cuando la responsabilidad sea atribuida a las instituciones de educación superior y/o sus máximas autoridades; el procedimiento administrativo sancionador para su juzgamiento con observancia del debido proceso y las normas que regulen la etapa de impugnación.

Al respecto, el artículo 169 literal p de la Ley Orgánica de Educación Superior, establece al Consejo de Educación Superior: “Imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente Ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondiente”. Por lo que se evidencia la observancia de la competencia en relación a la materia.

Sobre el trámite respectivo, de los documentos que obran en el expediente constitucional, se observa a fojas 51 y siguientes, que el Pleno del Consejo de Educación Superior, en la Sesión Ordinaria N.º 21 del 27 de mayo del 2015, conoció y aprobó por unanimidad de sus miembros, el proyecto de Reglamento de Sanciones, presentado por la Comisión Permanente de Doctorados. Posteriormente, a fojas 98 y siguientes, el Pleno del Consejo de Educación Superior, en la Sesión Ordinaria N.º 30 del 26 de agosto del 2015, conoció y aprobó por unanimidad de sus miembros, el proyecto de reformas al Reglamento de Sanciones.

Como se puede observar, el proyecto de Reglamento de Sanciones ha sido sometido al debate correspondiente para su aprobación, y una vez aprobada la normativa, se ha procedido a su respectiva codificación.

En consecuencia se ha cumplido con el trámite dispuesto para la expedición del reglamento, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y ley de la materia, en tal razón, es pertinente concluir que en la especie no existe inconstitucionalidad por la forma.

### Control material

Una vez determinado el control formal en el presente caso, la Corte Constitucional efectuará un control de constitucionalidad por el fondo, para lo cual, considerando que la demanda de inconstitucionalidad que motivó el inicio de la presente causa alega como inconstitucionales los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso de la Codificación del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES), se procederá con el análisis referido, considerando para el efecto su contenido, para así contrastarlos con la norma constitucional que a criterio del accionante transgreden.

### Planteamiento de los problemas jurídicos

1. La Codificación del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES), ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 76 numeral 3, en conexidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a los principios de legalidad y reserva de Ley?
2. Los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES), ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo relacionado al derecho a la seguridad jurídica?

### Argumentación de los problemas jurídicos

1. La Codificación del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES), ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 76 numeral 3, en conexidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a los principios de legalidad y reserva de Ley?

El accionante aduce en su demanda, que la Codificación del Reglamento de Sanciones es inconstitucional por tipificar las infracciones y establecer sanciones contrariando el artículo 76 numeral 3 en conexidad con el artículo 226 de la

Constitución de la República del Ecuador, que consagra el principio de legalidad y legitimidad. Que al tipificar infracciones administrativas e imponer sanciones correlativas en un reglamento, también vulnera lo previsto en el artículo 147 numeral 13 ibidem. En este sentido, afirma que el Consejo de Educación Superior, no tenía competencia para establecer sanciones; sin embargo, sostiene, que dicho organismo atribuyó competencias legislativas que le corresponde a la Asamblea Nacional.

En este contexto, para resolver el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional considera oportuno referir a los principios de legalidad en materia sancionadora, y el principio de reserva de ley, toda vez que es respecto de estos principios a los que hacen referencia las normas reglamentarias acusadas como inconstitucionales.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 3, consagra lo siguiente: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.

Del precepto constitucional transscrito surge el principio de legalidad del cual se deriva el principio de reserva de ley, que si bien es cierto están relacionados entre sí, pero cada uno pregonan conceptos, requisitos y consecuencias diferentes, por lo que no cabe confundir el contenido del mismo.

### **Principio de legalidad**

El principio de legalidad constituye el principio rector del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y obliga el sometimiento pleno de la administración a la ley y al Derecho, la sujeción de la actividad de la administración pública al bloque normativo. Implica la supremacía de la Constitución y la ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos, implica además, la sujeción de la administración a sus propias normas y los reglamentos; es decir, todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la administración tal como lo prescribe el artículo 226 de la Constitución, que dice: “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”.

De esta manera, el principio de legalidad opera como límite del poder de la Administración y técnica de control de la actuación administrativa que en la doctrina administrativa se conoce como la vinculación positiva a la legalidad, en virtud de la cual, la administración solo podrá hacer aquello que la ley le autorice; es decir, no puede atribuirse poderes de actuación, traduciéndose en la imposibilidad de auto atribución de poderes por la administración, sino que es preciso que cualquier poder de actuación le esté previamente atribuido por una ley del parlamento.

### Principio de reserva de ley

El principio de reserva de ley tiene su origen en el principio de legalidad, pues exige que sea la ley la que regule ciertas materias, ya sea de forma completa y absoluta o de forma relativa, permitiendo la colaboración reglamentaria para completar la regulación dada por la ley. En otras palabras, existen materias que por ser de especial trascendencia tiene que ser reguladas en su contenido material necesariamente por el legislador a través de la ley; según este principio, conforme al cual algunas materias no pueden ser reguladas libremente por la administración, sino que han de ser reguladas directamente por la ley, ya sea de modo exclusivo o con permisión de la colaboración de la administración a través de reglamentos, pero en este caso con sujeción y sometimiento al contenido material sustantivo que la ley debe contener en todo caso. Si no se permite por la ley colaboración reglamentaria alguna, nos encontramos ante una reserva de ley **absoluta**; mientras que si se permite la colaboración reglamentaria, con sujeción en todo caso a la ley, nos encontramos ante una reserva de ley **relativa**.

De esta manera, para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento, no vulnere el principio de reserva legal, debe haber una remisión o autorización normativa a favor de la administración; es decir, la cobertura legal para tal efecto, a fin de que el organismo, en este caso, el Consejo de Educación Superior goce de la potestad normativa.

En el presente caso, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 353, establece que: “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva”. Ahora bien, dicho organismo, según la Ley Orgánica de Educación Superior, es el Consejo de Educación Superior<sup>1</sup> (CES), entidad de administración pública que

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Educación Superior, artículo 166. “El Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público con personalidad jurídica, con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior, y la relación entre los distintos actores con la Función Ejecutiva y la Sociedad ecuatoriana...”.

según determina el artículo 169 literal **u** de la Ley Orgánica de Educación Superior, tiene atribuciones para: “Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”, tanto más cuando el artículo 227 de la Constitución, prescribe: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad y jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

Así, claramente se colige que existe la cobertura constitucional y legal que confiere al Consejo de Educación Superior, expedir reglamento que considere pertinente, cobertura que constituye la expresión de lo que la doctrina llama vinculación positiva, esto es, la habilitación positiva como excepción a la reserva legal absoluta, según la cual en principio la administración no puede obrar sin que una norma previa lo autorice. En el presente caso, el Consejo de Educación Superior tiene poder o potestad sancionadora. En consecuencia, cuando la administración actúa e impone deberes genéricos o específicos a los administrados, estos quedan sujetos a esas cargas y obligaciones, pero ya no por voluntad de la administración, sino por voluntad de la Constitución y la Ley, que es la que ha atribuido previamente ese poder de actuación a la administración.

Por lo tanto, la promulgación del Reglamento de Sanciones emitido por el Consejo de Educación Superior, no contraría los principios de legalidad y reserva de ley, consagrados en el artículo 76 numeral 3 en conexidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

**2. Los artículos 1, 11, 12, 13, 15 segundo inciso, 18 tercer y cuarto incisos, y 19 tercer inciso del Reglamento de Sanciones, expedido por el Consejo de Educación Superior (CES) ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo relacionado al derecho a la seguridad jurídica?**

El legitimado activo expresa que el Consejo de Educación Superior no tenía competencia para expedir las normativas reglamentarias que tipificó infracciones y sanciones administrativas; sin embargo, al hacerlo, atribuyó competencias legislativas que por mandato constitucional le correspondía a la Asamblea Nacional, en tal virtud alega la vulneración de la seguridad jurídica.

El derecho a la seguridad jurídica, presuntamente vulnerado en la promulgación de las normativas reglamentarias *ut supra*, se encuentra garantizado en la Constitución de la República del Ecuador, de la siguiente manera: “Artículo 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”.

La Corte Constitucional del Ecuador, respecto de la norma antes enunciada, ha señalado lo siguiente:

... corresponde realizar el presente análisis, teniendo en cuenta el fin que persigue el derecho constitucional a la seguridad jurídica, para lo cual es necesario diferenciar los tres elementos que presenta este derecho. En primer lugar, el derecho consagra como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el mismo no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las normas “existentes” que serán aplicadas deban ser previas, claras y públicas; y, finalmente, establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello, competencia tanto definida por la calidad que ostenta la autoridad como por las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico<sup>2</sup>.

En atención a los parámetros que indica la jurisprudencia constitucional, para determinar si en el presente caso existió o no vulneración, es menester verificar si al expedir los artículos cuya inconstitucionalidad pretende, cumplen los tres elementos que presenta el derecho constitucional a la seguridad jurídica: **i)** respeto a la Constitución de la República como la norma jerárquicamente superior; **ii)** existencia de normas previas, claras y públicas, y **iii)** autoridad competente con atribuciones reconocidas en el ordenamiento jurídico.

### **Respeto de la Constitución de la República como la norma jerárquicamente superior**

Al respecto, cabe indicar que la Constitución de la República del Ecuador establece lo siguiente:

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

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.

Artículo 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos;

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-14-SEP-CC del 12 de marzo de 2014, dentro del caso N.º 0941-13-EP.

las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

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

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

De esta manera se consagra el valor de los preceptos constitucionales, reflejando el principio de supremacía constitucional como el umbral del derecho constitucional, ubicando a la Constitución de la República del Ecuador en un peldaño jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas, que puedan llegar a regir en el país; pero con una sola aclaración de que los tratados internacionales de derechos humanos, inviste de jerarquía constitucional y están por encima de las leyes, y de todo el resto del derecho interno, es decir, estos no son infraconstitucionales como los otros.

La supremacía de la constitución tiene dos sentidos: uno, material y otro, formal. El primero significa que la Constitución –derecho constitucional–, es el fundamento y la base de todo el orden jurídico-político del Estado. El segundo, apunta a la noción de que la Constitución revestida de supra legalidad, obliga a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella. Ello envuelve una formulación de deber ser todo el orden jurídico-político del Estado, congruente o compatible con la Constitución de la República.

Asimismo, la supremacía constitucional supone una gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos distintos. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución. Cuando esa relación de coherencia se rompe, hay un vicio o defecto que se llama *inconstitucionalidad*.

De allí que los reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones, demás actos y decisiones de los poderes públicos, están por debajo de la Constitución y las leyes, denominándose como normas *infralegales*, pues deben observar que sobre estos prevalecen la Constitución y las leyes.

Así, el principio de supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad, tienen un estrecho vínculo, ya que la primera se encarga de ser parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratados y convenios internacionales pueda contravenir la normativa constitucional; el control o la

jurisdicción constitucional se encarga de hacer efectivo dicho ~~principio, al~~ otorgar mecanismos para garantizar la supremacía constitucional.

En este sentido, el elemento *ut supra* requiere que las normativas reglamentarias expedidas por el Consejo de Educación Superior, mantengan conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a fin de respetar y no contrariar la jerarquía normativa, toda vez que el fundamento de este derecho se ve reflejado en el máximo respeto a la Constitución y la ley, dentro de la cual se incluye el derecho constitucional de legalidad a la imposición de las sanciones administrativas, cuando de manera expresa dice que “ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”. De allí que esta Corte estima fundamental considerar que el reglamento de sanciones vulneraría este parámetro si a través del referido instrumento creara sanciones penales como las privativas de libertad; asunto que no ha sido tratado en el reglamento *in examine*.

### Existencia de normas previas, claras y públicas

Este segundo elemento que forma parte de la seguridad jurídica implica la certeza del derecho, pues permiten conocer lo que está permitido, prohibido o lo que se manda a cumplir. En otras palabras es la seguridad de las personas en cuanto a sus derechos y el cumplimiento de los deberes, obligaciones y prohibiciones contenidas en las normas constitucionales y legales. Por lo tanto, constituye la garantía de que el ordenamiento jurídico será aplicado de manera objetiva, de tal forma que el Estado garantice a las personas el respeto de los derechos consagrados tanto en la Constitución, en los instrumentos internacionales que ratificados por el Ecuador forman parte del ordenamiento jurídico y del llamado bloque de constitucionalidad, de las leyes, de la jurisprudencia, los mismos que son fuente del derecho que otorga la confianza a las personas de que su situación jurídica no será modificada arbitrariamente al margen de la legislación pertinente al caso concreto.

El parámetro *ut supra* exige que toda autoridad administrativa o judicial se encuentra en la obligación de observar la legislación aplicable al asunto o tema a resolver, pues de no hacerlo, estaría vulnerando el derecho constitucional a la seguridad jurídica que le asiste a las personas. De allí que todos los actos emanados de las autoridades públicas deben apegarse a las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, respecto de la ~~seguridad jurídica~~, en la sentencia N.º 135-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1758-11-EP, ha manifestado que:

... este principio constitucional tiene como fundamento esencial la existencia de un ordenamiento jurídico previamente establecido, cuya observancia y correcta aplicación debe darse en los casos concretos por parte de las autoridades correspondientes, teniendo en cuenta que ante determinados supuestos fácticos la solución que se obtenga dentro de la normativa aplicable debe ser uniforme respecto de casos con presupuestos similares, pues este constituye un estándar de satisfacción de la seguridad jurídica, acorde a lo establecido por la Corte Constitucional.

De esta manera, a través del derecho a la seguridad jurídica se pretende otorgar certeza a los ciudadanos respecto a la aplicación del derecho vigente y, en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas; por lo tanto, las autoridades investidas de potestad jurisdiccional están en la obligación de aplicar adecuadamente la Constitución y demás normas jurídicas en los procesos sometidos a su conocimiento

(...) dicho de este modo, el derecho a la seguridad jurídica se entiende como la certeza en la aplicación normativa que se genera en función de la obligación de los poderes públicos de respetar la Constitución como norma suprema, y el resto del ordenamiento jurídico<sup>3</sup>.

De lo anotado es innegable que toda acción o procedimiento de una autoridad pública y del particular debe tener sustento en la existencia de normas previas, claras y públicas, de esta manera otorgar la certeza y confianza en las personas. De allí que en el presente caso, es menester que el Pleno del Consejo de Educación Superior previamente, cuente con permisión para dar sustento a la configuración normativa reglamentaria cuestionada, en las normas previas, claras y públicas aplicables al caso, y así constituir en un órgano con potestad normativa.

Ahora bien, de las consideraciones que contiene el Reglamento de Sanciones, se evidencia que el fundamento constitucional y legal que sustentó, son los artículos 76<sup>4</sup> y 353<sup>5</sup> de la Constitución de la República del Ecuador y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior, que rige en cuanto al tema. En efecto, este cuerpo normativo determina:

**Artículo 166.-** El Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público con personería jurídica, con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana ...

**Artículo 169.- Atribuciones y deberes.-** Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley:

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 135-14-SEP-CC, Caso No.1758-11-EP de 17 de septiembre del 2014.

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 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”.

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 353.- “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Judicial”.

(...) p) Imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente Ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondiente;

(...) u) Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias;

v) Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior; y,

vv) Las demás atribuciones que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley.

**Artículo 204.-** Sanciones a Instituciones del Sistema de Educación Superior.- El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de educación superior, y cuando no constituyan causales para la intervención de la institución, dará lugar, previo el proceso administrativo correspondiente, a la imposición de las siguientes sanciones por parte del Consejo de Educación Superior:

a) Amonestación, sanción económica o suspensión de hasta 60 días sin remuneración, a las autoridades de las instituciones que violen o atenten contra los derechos y disposiciones establecidos en la Ley, su reglamento y más normativa que rige al Sistema de Educación Superior;

b) Sanción económica a las instituciones que violen o atenten contra los derechos de la Ley, su reglamento y más normativa que rige al Sistema de Educación Superior; y,

c) Las demás que disponga el Consejo de Educación Superior.

Como se puede apreciar, el Consejo de Educación Superior ostenta el sustento legal para establecer el reglamento; es decir, han existido normas previas, claras y públicas que facultan al referido organismo a expedir las normativas reglamentarias precisamente, para la imposición de sanciones en los casos determinados, han observado las disposiciones constitucionales y legales previas, claras y públicas existentes para el efecto. Por lo tanto, la Corte considera que las normas reglamentarias cumplen con la seguridad jurídica, así como el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de legalidad mencionada en el desarrollo del primer problema jurídico.

En mérito de lo expuesto, ha quedado evidenciado que el Consejo de Educación Superior, al expedir el Reglamento de Sanciones, en el ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, garantiza el cumplimiento de las normas constitucionales y legales, en razón de que se valió de normas previas, claras y públicas para expedir el reglamento objeto de la presente acción, dotándolo por tanto de certeza jurídica.

#### **Autoridad competente con atribuciones reconocidas en el ordenamiento jurídico**

Bajo la rúbrica genérica del principio de legalidad, cabe reiterar que el artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, establece las atribuciones y

deberes del Consejo de Educación Superior, para imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente ley y sus reglamentos, previo el trámite correspondiente; aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias; monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las instituciones de educación superior y las demás atribuciones que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la ley.

Esta previsión legal predetermina el órgano sancionador competente, dotando la atribución al Consejo de Educación Superior, cuya potestad se ve plasmada y equiparada por la vía del reglamento, instrumento jurídico que completa y aclara la Ley Orgánica de Educación Superior en lo que respecta al tema de las sanciones de carácter administrativas.

Como se puede observar el Consejo de Educación Superior es la autoridad del Sistema de Educación Superior este cuenta con la atribución de expedir reglamentos, y por lo mismo, para proceder con la aplicación de las sanciones pertinentes a las instituciones de educación superior y sus autoridades que ejecuten acciones ajenas a lo dispuesto en la normativa que rige el Sistema de Educación Superior.

Por estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que el Reglamento de Sanciones, ha sido dictado por la autoridad competente que en este caso, Consejo de Educación Superior.

Ahora bien, en virtud de las consideraciones expuestas, a fin de consentir o descartar la vulneración a la seguridad jurídica alegado el legitimado activo, la Corte procede a efectuar el examen de los artículos señalados, advirtiendo que cuando se enjuicia la constitucionalidad de las normas reglamentarias que contienen infracciones y sanciones, es preciso averiguar si existe alguna normativa que pueda dar amparo a la disposición reglamentaria; si esa norma aparece no podrá declarar su inconstitucionalidad del precepto reglamentario.

**Artículo 1.- “Objeto.-** Este Reglamento tiene por objeto regular la potestad sancionadora del Consejo de Educación Superior (CES); el régimen de las infracciones; las sanciones aplicables por su cometimiento cuando la responsabilidad sea atribuida a las Instituciones de Educación Superior (IES) y/o sus máximas autoridades definidos en el artículo 6 del presente Reglamento; así como el correspondiente procedimiento administrativo sancionador para su juzgamiento con observancia del debido proceso”.

De conformidad con las consideraciones antes expuestas en este artículo, el Consejo de Educación Superior se limita a plasmar los ámbitos que como sancionador está habilitado por la Ley Orgánica de Educación Superior para actuar dentro de sus competencias, en tal virtud considera necesario marcar su actuación, dictándole instrucciones y directrices para el caso, así como ciertas definiciones puntuales de las infracciones. *A contrario sensu*, si hubiere omitido ese deber jurídico, estaría incurriendo en el incumplimiento de las normas de la Ley Orgánica de Educación Superior, ocasionando inseguridad jurídica.

Por lo tanto, el artículo 1 de la Codificación del Reglamento de Sanciones no se contrapone a ningún parámetro de la seguridad jurídica analizada en los acápite anteriores de esta sentencia, sino que permiten que una infracción administrativa sea regulada y sancionada en observancia del debido proceso.

### **Artículos 11; 12 y 13 de la Codificación del Reglamento de Sanciones**

Las citadas disposiciones reglamentarias, únicamente preceptúan las infracciones leves, graves y muy graves respectivamente, toda vez que la Ley Orgánica de Educación Superior y su reglamento general, y demás normativas que rige el Sistema de Educación Superior, tales como el Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos en las Instituciones de Educación Superior Particulares; el Reglamento de Régimen Académico; el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas; el Reglamento de Creación de Sedes, Extensiones y Unidades Académicas de las Universidades y Escuelas Politécnicas; el Reglamento de Presentación y Aprobación de Carreras y Programas de las Instituciones de Educación Superior, instrumentos legales que permite al Consejo de Educación Superior, concretar y especificar los diferentes aspectos de las infracciones y sanciones a través del Reglamento de Sanciones, por lo que no incurre en la alegada vulneración de la seguridad jurídica ni del principio de legalidad, pues como se viene observando, existe remisión a normas reglamentarias a fin de complementar la tipificación de las infracciones administrativas. Por lo tanto es procedente realizar esa tipificación vía reglamento, pues no siempre y en todo caso, tenga que tratarse de una ley en sentido formal y desde luego cabe que la ley llame a colaborar al reglamento, pero mediante una remisión legal tal como acontece en este caso, resultando constitucionalmente lícitas los citados preceptos reglamentarios.

En consecuencia resulta evidente entonces que la ley, al permitir la reglamentación, consideró que aquello no genera afectación a derecho constitucional alguno; por el contrario, garantizó el ejercicio del debido proceso ya que asegura una actuación administrativa urgente y evita además que se presente inseguridad entre la Administración y los administrados.

## Artículos 15; 18 y 19 de la Codificación del Reglamento de Sanciones

El legitimado activo acusa de inconstitucional al segundo inciso del artículo 15 del Reglamento ibidem, el mismo que señala que la aplicación de sanciones son independientes de la concurrencia de otras diferentes establecidas en las normativas que rige el Sistema de Educación Superior. Examinado el precepto cuestionado, esta Corte considera que no existe ningún conflicto normativo que contrarie alguna disposición constitucional, toda vez que puede presentar circunstancias en la que una infracción administrativa además ocasione otras diferentes faltas que amerite o contemple imponer otra sanción por constituir diferente hecho.

Por otra parte, cabe indicar que el numeral 5 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: “En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora”. Así las cosas, la acusación del accionante carece de fundamento.

Los artículos 18 y 19 del reglamento demandado, establecen la graduación de las sanciones administrativas, tomando en cuenta las infracciones leves, graves y muy graves, que han sido atribuidas a las instituciones de educación superior, así como a la máxima autoridad de las instituciones de educación superior. Así, para las máximas autoridades de las IES que incurran en el cometimiento de infracciones **leves** será sancionado con amonestación escrita. El cometimiento de las infracciones **graves** será sancionado con amonestación escrita y una multa equivalente al 75% de la remuneración que perciba mensualmente. El cometimiento de las infracciones **muy graves** será sancionado con amonestación escrita y suspensión de funciones de sesenta (60) días sin remuneración. Sin perjuicio de que el Pleno del CES, disponga el inicio de un proceso de intervención de la IES, cuando existan elementos suficientes que motiven tal decisión.

Asimismo, para el caso de reincidencia, establece que será en base a la gravedad del asunto. Para la infracción calificada como **muy grave, atribuida a la IES**, se sancionará con el doble de la multa prevista por el cometimiento de dicha infracción y en caso de reincidencia de una infracción calificada como **muy grave, atribuida a las máximas autoridades de las IES**, además de la sanción establecida para las infracciones muy graves, se impondrá una multa equivalente al 100% de su remuneración mensual.

Es importante puntualizar que la graduación de la sanción permite fijar la que debe corresponder para cada infracción, pues funciona como ~~prevención en el sentido de que por el temor que infunde resulta idónea para apartar al administrado de incurrir en determinada infracción; pero sin pasar el límite dentro del cual resulta justa su aplicación.~~ **GENERA** De allí que la proporcionalidad, como sentimiento de justicia, guía la imposición de una sanción-multa, al graduar su aplicación, tanto como corolario de cada uno de las infracciones que describe, como de su adecuación, genéricamente considerada, respecto de ciertas personalidades y conductas.

La Constitución de la República del Ecuador establece lo siguiente:

Artículo 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:

(...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

El denominado principio de proporcionalidad o de “prohibición del exceso”, se configura en una primera aproximación, como una garantía de las personas frente a toda actuación de las administraciones públicas que entrañe una restricción del ejercicio de derechos. Por tanto, este principio no resulta de aplicación exclusiva al ámbito administrativo sancionador sino que despliega sus efectos en relación con cualquier acto de gravamen o de ejecución forzosa de la administración.

La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar. En concreto, en el campo del derecho administrativo sancionador, este principio exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye; es decir, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

De ahí que el principio de proporcionalidad es una técnica de interpretación cuyo objetivo es tutelarlos de mejor manera expandiendo tanto como sea posible su ámbito de protección, pero haciendo que todos los derechos sean compatibles entre ellos en la medida en que sea posible; sin que un derecho vaya en detrimento de otro derecho. De esta manera constituye el límite de los límites a los derechos constitucionales, y en esa medida, supone una barrera frente a intromisiones indebidas en el ámbito de los propios derechos.

La proporcionalidad de las penas-multas se introduce para limitar al *ius puniendi*, contribuyendo a preservar la proporcionalidad de las leyes ligándolo con el principio de Estado constitucional de derechos y justicia. Por tanto, este principio caracteriza la idea de justicia, utilizando tanto a las diversas categorías de la construcción dogmática de la infracción como a las personas; es decir, se aplica en el momento en el que se crea la norma por los órganos con potestad normativa, cuando es aplicada por los operadores del derecho y opera también en la fase de ejecución de las sanciones.

Bajo esta perspectiva, diremos que el principio de proporcionalidad se despliega en dos ámbitos: el legislativo y el administrativo. La primera vertiente de la proporcionalidad, exige prudencia a todos los órganos con potestad normativa, que a la hora de tipificar las conductas reprochables y de asignarles una sanción, necesariamente se ajuste a la gravedad o trascendencia. La segunda vertiente de la proporcionalidad, será la administración la que en ejercicio de su potestad, actúe con medida a la hora de sancionar, justificando de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto. La discrecionalidad que se otorga a la administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan solo la calificación para subsumir la conducta en el tipo punitivo-disciplinario, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la normativa vigente, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

Ahora bien, el control del criterio de proporcionalidad ha de centrarse en el análisis de la corrección del grado elegido, esto es leves, graves o muy graves y al objeto de determinar si existe la debida adecuación entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida. La elección de la cuantía dentro de cada grado corresponde a la administración que discrecionalmente fija el concreto importe de la sanción.

En virtud de las consideraciones que quedan expuestas, se concluye que los preceptos reglamentarios que describen y gradúan las sanciones en calidades variables leves, graves y muy graves, no vulnera ninguna disposición

constitucional; por el contrario, garantizan el ejercicio del debido proceso y que asegura una actuación administrativa eficaz.

### 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.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

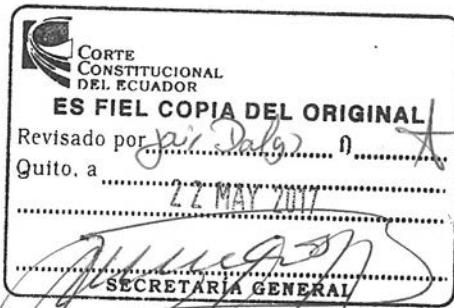
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 12 de abril del 2017. Lo certifico.

JPCH/mbvv

Jaime Pozo Chamorro

**SECRETARIO GENERAL**

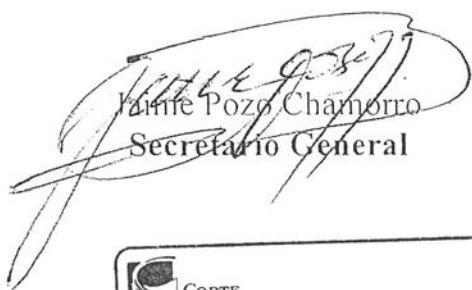


CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0011-16-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 20 de abril del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN



Walter Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito D. M., 12 de abril del 2017

**SENTENCIA N.º 010-17-SIS-CC**

**CASO N.º 0029-13-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 7 de junio de 2013, el señor Romel José Garcés Cortez, por sus propios derechos, presentó demanda de acción de incumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 24 de enero de 2011 por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia del Guayas, así como de la sentencia que resolvió la apelación dictada, el 16 de abril de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 087-2011, en contra del Ministerio del Interior, la Comandancia General de la Policía Nacional y la Dirección General de Personal de la Policía Nacional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 6 de junio de 2013, certificó que la acción constitucional N.º 0029-13-IS tiene relación con el caso N.º 1286-12-EP, mismo que fue inadmitido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 30 de enero de 2013.

Mediante oficio N.º 267-CCE-SG-SUS-2013 del 4 de julio del 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, señaló que conforme al sorteo realizado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del miércoles 3 de julio de 2013, le correspondió conocer el caso N.º 0029-13-IS a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

Mediante providencia del 20 de agosto de 2015, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a los accionados con el contenido de la demanda, y la realización de una audiencia pública a fin de escuchar los argumentos de las partes procesales.

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

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

### Antecedentes fácticos

El 22 de noviembre de 2011, el señor director general de personal de la Policía Nacional, dispuso mediante telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP el pase de prestación de servicios operativos del sargento segundo de Policía Romel José Garcés Cortez de la ciudad de Guayaquil a la provincia de Sucumbíos; dicho telegrama fue puesto en conocimiento del legitimado activo, el 30 de noviembre de 2010, mediante memorando N.º 97-2010-UIAD-G suscrito por la subteniente de Policía Ruth Lorena Panichi Orosco, mismo que en su parte pertinente indica:

Pongo en su conocimiento que Ud ha sido designado a prestar sus servicios de DNPJ-SIA-GUAYAQ-GO-SO-SPJ-OPERATIVO al CPD-CP21-JPSR-SR-PUTUM-CARM-OPERATIVO, según lo dispuesto mediante telegrama N.º 2010-2062DEP-DGP de fecha Quito, 22 de Noviembre de 2010, suscrito por el Sr. Director General de Personal, tomando en consideración la tabla de movilización, para lo cual deberá entregar la hoja de salida de la Unidad a la cual pertenece actualmente.

Del Incumplimiento del presente será sancionado disciplinariamente.

Posteriormente, el señor teniente Pablo Aguirre Muñoz, en calidad de subdirector de inteligencia antidelincuencial de la Dirección Nacional de Policía, el 4 de diciembre de 2010, remitió el oficio N.º 2010-829-SIA-DNPJ al señor Ignacio Elías Benítez Pozo, comandante provincial de la Policía Nacional de Sucumbíos, a fin de informar la designación del sargento segundo de Policía Romel José Garcés Cortez, a la unidad operativa CPD-CP-21-JPSR-PUYUM-CARM-OPERATIVO, que se encuentra bajo su mando.

Frente a este acto administrativo, el 14 de enero de 2011, el legitimado activo presentó acción de protección, que fue resuelta por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia del Guayas, mediante sentencia del 24 de enero de 2011, aceptando la garantía y disponiendo:

De lo anterior, fluye que la decisión del traslado del accionante contraría las disposiciones que a nivel general interno está realizando la Policía Nacional y por consiguiente está actuando de manera discriminatoria en su contra, violando en forma expresa a la Carta Magna, y los derechos fundamentales que esta defiende y obliga a defender. Ninguno de los argumentos expuestos por la accionada o por el Representante del Estado han podido desvirtuar la pretensión procesal, pues es justo que si el accionante tiene su familia en esta ciudad, sus hijos nacidos en esta ciudad, que es el lugar donde presta sus labores, que

permanezca en esta ciudad.- Por estas consideraciones el suscrito, Abogado Julio Sánchez, Juez Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, DECLARA CON LUGAR la acción de Protección de Derechos Constitucionales propuesta por ROMEL JOSÉ GARCÉS CORTEZ en contra del Coronel de Policía de E.M. JUAN RUALES, Director General de Personal de la Policía Nacional, por lo cual, para restablecer los derechos vulnerados se deja sin efecto el pase dispuesto mediante telegrama número 2010-2062-DTP-DPG, lo que deberá ser acatado por la entidad accionada en término de veinticuatro horas a partir de la notificación con esta sentencia, lo que deberá asimismo remitir contestación sobre este mandato al suscrito Juez, para su fiel cumplimiento, debiendo continuar el accionante en su lugar asignado en esta ciudad de Guayaquil.- Ejecutoriada esta sentencia, cúmplase con lo determinado en el numeral 1) del Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Cúmplase con lo dispuesto en el Art. 277 del Código de Procedimiento Civil.-Notifíquese, Publíquese y Cúmplase.- (énfasis fuera del texto).

El 25 de enero de 2011, el juez séptimo de niñez y adolescencia del Guayas exhortó al señor coronel Juan Rúales, en calidad de director nacional de personal de la Policía Nacional, el cumplimiento integral de la sentencia de acción de protección dictada por dicho juzgador el 24 de enero de 2011. Asimismo, el operador judicial mediante oficio N.º 276-J7NAG del 7 de febrero de 2011 delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia *ut supra* a la Defensoría del Pueblo de Guayaquil.

Contra dicha decisión judicial, la abogada Carlota Arce Cáceres, en representación del Departamento de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional presentó, el 27 de enero de 2011, recurso de apelación.

Posterior a ello, el 28 de octubre de 2011, mediante telegrama N.º 2011-1912-DTP-DGP, suscrito por el director general de personal de Policía, se dispuso el pase del legitimado activo a la provincia de Orellana, dicho telegrama fue notificado al accionante, el 15 de noviembre del 2011, mediante memorando N.º 405-2011-UIAD-G que dispuso:

En cumplimiento al Telegrama oficial N.º 2011-1912-DTP-DGP, de fecha 28 de octubre de 2011, suscrito por el Sr. DIRECTOR GENERAL DE PERSONAL, usted ha sido designado a prestar sus servicios al CPD-CP22-JPSU-OPERA-SU-OPERATIVO. Por lo que deberá cumplir con las siguientes disposiciones

- ✓ Entregar las Prendas pertenecientes a esta Unidad.
- ✓ Cumplir con la Tabla de Movilización.

Así mismo deberá presentarse en la unidad respectiva de acuerdo a la Tabla de Movilización del Reglamento de Designación, Pases y Traslados del Personal, a partir de la recepción del presente documento en la Unidad de Origen.

Atentamente,  
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Sin embargo, la Dirección General de Personal de Policía, el 14 de noviembre de 2011, emitió telegrama N.º 2045-DTP-DGP, por medio del cual dispuso el pase del accionante de la provincia de Orellana a la provincia del Guayas. Luego, mediante oficio del 28 de febrero de 2012, el señor teniente coronel de Policía E.M, Marco Zapata Albán, jefe de la Unidad de Inteligencia Antidelincuencial del Guayas, puso en conocimiento al señor coronel de Policía Patricio Pazmiño Castillo, que el accionante ha sido designado para prestar sus servicios a la Unidad de Vigilancia Pascuales (CCD-CP2-DMG-UVP-OPERA-SU-OPERATIVO), traslado realizado de la Unidad de Inteligencia Antidelincuencial (DNPJ-SIA-GUAYAQ-GO-SO-SPJ-OPERATIVO).

Posterior a ello, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 16 de abril de 2012, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Policía Nacional, ratificando en todas sus partes la sentencia subida en grado:

... SÉPTIMO: El actor al tener su domicilio y residencia en esta ciudad de Guayaquil, sus hijos han nacido en esta ciudad (...) por su parte el Orden General N.º 166 y su Reglamento de Designación, Pases y Traslados del Personal en su Art. 4 prescribe: “ El pase por regiones geográficas se establece en base a un estudio técnico, garantizando una estabilidad profesional en regiones geográficas cercanas a su domicilio civil, en consideración a la de provincias que generan recurso humano policial que puede abastecer a otras provincias y que están ubicadas a menos de tres horas en tiempo de traslado, de esta forma la institución policial garantizará la integridad familiar, psicológica y emocional del miembro de la policía como la base fundamental del desarrollo personal e institucional que beneficie a la sociedad”, por las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de lo Civil Mercantil, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, confirma la sentencia venida en grado.- La actuaria de la Sala de cumplimiento a lo dispuesto en lo dispuesto en el artículo 89, numeral 5 de la Constitución de la República.- Dese lectura y notifíquese ...

Ante dicho fallo constitucional, el 2 de mayo de 2012, el señor coronel de Policía de E.M. Pedro Marcelo Carrillo Ruíz, en calidad de director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, actuando como delegado del Ministerio del Interior, de conformidad con el Acuerdo Ministerial N.º 2346, interpuso acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, Organismo que, a través de la Sala de Admisión inadmitió dicha acción, mediante auto del 3 de octubre de 2012.

El 18 de octubre del 2012, el señor Victor Hugo Gangotena Costa, director general de personal de la Policía Nacional, remitió al Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas informe de cumplimiento de la sentencia de acción de

protección dictada el 24 de enero de 2011, en el que se indica: a) se dejó sin efecto el pase del señor SGOS. Romel José Garcés Cortez, ordenado mediante telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP, del 22 de noviembre del 2010; b) la disposición del comandante general de Policía Nacional a la Dirección General de Personal de analizar la posibilidad de designar a otro servicio al señor SGOS Romel Garcés, en la ciudad de Guayaquil. Razón por la cual, actualmente, se encuentra operativo en la Unidad de Vigilancia Pascuales de la ciudad de Guayaquil.

El 18 de diciembre del 2012 el señor sargento segundo de Policía Romel Garcés, mediante escrito, solicitó al Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, se exija el cumplimiento total de la sentencia de acción de protección emitida a su favor, debido a que, el director general de personal de la Policía Nacional, no ha procedido a reintegrarle a la Unidad Antinarcóticos de la Policía Nacional de la ciudad de Guayaquil. Razón por la cual, el operador judicial, mediante oficio del 4 de enero del 2013, solicitó al director general de Policía Nacional el reintegro del accionante a la Unidad Antidelincuencial del Guayas, en virtud del cumplimiento de la sentencia emitida el 24 de enero de 2011.

Asimismo, la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo del Guayas, mediante informe del 23 de enero de 2013, indicó al Juzgado Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, que la Policía Nacional no ha dado cumplimiento con la sentencia constitucional ordenada, debido a que el accionante no se encuentra operativo en la Unidad Antinarcóticos de Guayaquil, sino en otra distinta.

El 7 de junio del 2013, el señor sargento segundo de Policía Romel José Garcés Cortez, presentó ante la Corte Constitucional, acción de incumplimiento a fin que se exija al Ministerio del Interior, la Comandancia General de la Policía Nacional, y la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, el total cumplimiento de la sentencia de apelación de acción de protección, dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 16 de abril de 2012, dentro de la acción de protección N.º 087-2011, que ratificó el fallo subido en grado.

El 21 de mayo del 2014, el Honorable Consejo de Clases y Policias, previo informes médicos del Hospital Docente de la Policía Nacional del Guayas valoró al señor sargento segundo de Policía del Guayas, Romel Garcés, determinando:

... 1.- OFICIAR a la Dirección general de Personal de la Policía Nacional, para que dentro de sus competencias, acoja las sugerencias realizadas por la Comisión Calificadora de Enfermedades y Accidentes de la Dirección Nacional de Salud de la Policía Nacional (...) y proceda a ubicarlo en funciones policiales de tipo administrativas, esto es, por cuanto la

patología que presenta el paciente determina incapacidad en el cumplimiento de sus labores policiales operativas, por el riesgo implícito para su integridad y su entorno

2.- (...) el mencionado Servidor Policial puede cumplir con funciones policiales de tipo administrativas, además la patología que presenta el paciente determinaría incapacidad en el cumplimiento de las labores policiales operativas ...

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

El accionante señala que el juez séptimo de niñez y adolescencia del Guayas, mediante sentencia del 24 de enero de 2011, concedió la acción de protección por él interpuesta, determinando así, el restablecimiento de los derechos vulnerados. Por lo cual, se dejó sin efecto el pase dispuesto mediante telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP, y se ordenó que el accionante continúe en el lugar de trabajo asignado.

Indica que, las autoridades demandadas apelaron dicho fallo constitucional. Razón por la cual, mediante sentencia dictada el 16 de abril de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, confirmó en todas sus partes la garantía subida en grado.

Expone, además que las entidades accionadas presentaron acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional del Ecuador, Organismo que, mediante auto del 30 de enero de 2013, emitido por la Sala de Admisión, inadmitió dicha demanda; motivo por el cual, el fallo constitucional se encuentra ejecutoriado; y, por tanto, debe ser cumplido en todas sus partes.

Además, expone que hasta la fecha no se ha dado cumplimiento en forma integral a la sentencia dictada por el juez *a quo* y confirmada por el tribunal *ad quem*, toda vez que, a pesar de sus requerimientos, no ha sido reintegrado a la Unidad de Antinarcóticos de la ciudad de Guayaquil.

### **Pretensión concreta**

Con los antecedentes expuestos, el legitimado activo solicita a esta Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 24 de enero de 2011 por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia de Guayas, así como de la sentencia que resolvió la apelación en favor del accionante, dictada el 16 de abril de 2012 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en contra del Ministerio del Interior, la Comandancia General de la Policía Nacional, y la Dirección General de Personal de la Policía Nacional:

... Sin embargo, la sentencia de la Jueza Constitucional, no se ha cumplido por completo, pues a pesar que no fui trasladado, no se me ha reintegrado a la Unidad de Antinarcóticos, pese a mis continuos requerimientos y a los de la Jueza, razones que me obligan a demandar en esta Acción por incumplimiento ... (sic).

4.- Con los antecedentes antes expuestos vengo ante su autoridad (...) con el objeto de que mediante sentencia se lo oblige al Cumplimiento Total de la Sentencia, que en Acción de Protección dictó la Jueza Séptima de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, así como lo confirmó la Segunda Sala de la Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, esto es mi reintegro en la Unidad de Antinarcóticos del Guayas ...

### Decisiones judiciales cuyo incumplimiento se demanda

Las sentencias cuyo incumplimiento se demanda corresponden a la sentencia constitucional dictada, el 24 de enero de 2011, por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia del Guayas, así como de la sentencia que resolvió la apelación dictada el 16 de abril de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 087-2011:

#### Sentencia del juez *a quo*

... De lo anterior, fluye que la decisión del traslado del accionante contraría las disposiciones que a nivel general interno está realizando la Policía Nacional y por consiguiente está actuando de manera discriminatoria en su contra, violando en forma expresa a la Carta Magna, y los derechos fundamentales que esta defiende y obliga a defender. Ninguno de los argumentos expuestos por la accionada o por el Representante del Estado han podido desvirtuar la pretensión procesal, pues es justo que si el accionante tiene su familia en esta ciudad, sus hijos nacidos en esta ciudad, que es el lugar donde presta sus labores, que permanezca en esta ciudad.- Por estas consideraciones el suscripto, Abogado Julio Sánchez, Juez Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, DECLARA CON LUGAR la acción de Protección de Derechos Constitucionales propuesta por ROMEL JOSÉ GARCÉS CORTEZ en contra del Coronel de Policía de E.M. JUAN RUALES, Director General de Personal de la Policía Nacional, por lo cual, para restablecer los derechos vulnerados se deja sin efecto el pase dispuesto mediante telegrama número 2010-2062-DTP-DPG, lo que deberá ser acatado por la entidad accionada en término de veinticuatro horas a partir de la notificación con esta sentencia, lo que deberá asimismo remitir contestación sobre este mandato al suscripto Juez, para su fiel cumplimiento, debiendo continuar el accionante en su lugar asignado en esta ciudad de Guayaquil.- Ejecutoriada esta sentencia, cúmplase con lo determinado en el numeral 1) del Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Cúmplase con lo dispuesto en el Art. 277 del Código de Procedimiento Civil.-Notifíquese, Publíquese y Cúmplase.- (énfasis fuera del texto).

### Sentencia del juez *ad quem*

... SÉPTIMO: El actor al tener su domicilio y residencia en esta ciudad de Guayaquil, sus hijos han nacido en esta ciudad (...) por su parte el Orden General N.º 166 y su Reglamento de Designación, Pases y Traslados del Personal en su Art. 4 prescribe: “El pase por regiones geográficas se establece en base a un estudio técnico, garantizando una estabilidad profesional en regiones geográficas cercanas a su domicilio civil, en consideración a la de provincias que generan recurso humano policial que puede abastecer a otras provincias y que están ubicadas a menos de tres horas en tiempo de traslado, de esta forma la institución policial garantizará la integridad familiar, psicológica y emocional del miembro de la policía como la base fundamental del desarrollo personal e institucional que beneficie a la sociedad”, por las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de lo Civil Mercantil, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, confirma la sentencia venida en grado.- La actuaria de la Sala de cumplimiento a lo dispuesto en lo dispuesto en el artículo 89, numeral 5 de la Constitución de la República.- Dese lectura y notifíquese ...

### Contestación y argumentos

#### Ministerio del Interior

A foja 130 del expediente constitucional comparece mediante escrito presentado el 3 de septiembre del 2015, el doctor Diego Torres Saldaña, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio del Interior, a fin de autorizar la intervención de los abogados Pedro Orozco Orozco y Johvanny Abarca Jaramillo en la presente causa, en representación del Ministerio del Interior. Asimismo, fija casilla constitucional N.º 75 para posteriores notificaciones.

#### Comandancia General de Policía del Guayas

A foja 141 del expediente constitucional comparece mediante escrito presentado el 10 de septiembre del 2015 el señor Diego Mejía Valencia, ratificando su intervención en representación del coronel de Policía de E.M. Fabián Salas Duarte, director jurídico de la Comandancia General de la Policía Nacional. Para posteriores notificaciones, designa la casilla constitucional N.º 20.

#### Procuraduría General del Estado

A fojas 137 del expediente constitucional comparece, mediante escrito del 4 de septiembre de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien ratifica la intervención del abogado Rodrigo Durango Cordero, en la audiencia pública realizada el 1 de septiembre de 2015; y, además expone:

... En la sentencia 01-12-SIS-CC, la Corte Constitucional Ha sido enfática al señalar que las autoridades públicas y privadas están obligadas a cumplir las resoluciones constitucionales de buena fe, lo que implica que el obligado debe respetar íntegramente el contenido de la sentencia, sin modificarla o interpretarla de manera que se cambie su contenido (...) el legitimado activo afirma que la sentencia disponía además, su reintegro a la unidad de Policía en la que me encontraba laborando, antes de que se ordene su traslado. Esta afirmación es inexacta, pues no se desprende este mandato en ninguna parte de la resolución del juez de primera instancia, cuya decisión fue ratificada por la Corte Provincial del Guayas. Por el contrario, la información proporcionada por la Policía Nacional revela claramente que el accionante continúa prestando sus servicios en la ciudad, realizando labores administrativas por una situación médica ...

En tal virtud, solicita a la Corte Constitucional se rechace la presente acción por improcedente, señalando además, casilla judicial N.º 18 para futuras notificaciones.

### Audiencia pública

El 1 de septiembre del 2015 se llevó a cabo la audiencia pública convocada por la jueza sustanciadora con la comparecencia del legitimado activo, representado por la abogada Cinthya Angulo, los legitimados pasivos, Ministerio del Interior, representado por el abogado Jovanny Abarca; y la Policía Nacional, representada por el abogado Fabián Salas. Así también, compareció la Procuraduría General del Estado representada por el abogado Rodrigo Dúrango. En dicha audiencia, las partes manifestaron en lo principal, lo siguiente:

La abogada Cinthya Angulo, representante del legitimado activo, indicó que la acción presentada es por el incumplimiento de la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia de Guayas, el 24 de enero de 2011, en el que se dejó sin efecto el telegrama mediante el cual se ordenó el pase operativo del accionante a la provincia de Sucumbíos, así como su restitución al lugar asignado en la ciudad de Guayaquil; sentencia que no ha sido cumplida en forma integral, debido a que el legitimado activo jamás regresó a su unidad operativa en la que prestó sus servicios previo a la emisión del pase en mención. Indica, además, que dicha sentencia fue apelada por los hoy legitimados pasivos y confirmada por un tribunal de apelación; así como, a pesar de la interposición de una acción extraordinaria de protección, dicha acción no prosperó debido a que fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

Finalmente, solicitó a este máximo Organismo de control constitucional disponga al Ministerio del Interior, a la Comandancia General de la Policía Nacional, y al director general de personal de la Policía Nacional, el cumplimiento integral de la sentencia constitucional de acción de protección, misma que tuteló los derechos de

unión familiar y de las personas discapacitadas, pues el accionante tiene una discapacidad física del 41% determinada por el Consejo Nacional de Discapacitados –CONADIS–.

Por su parte, el abogado Johvanny Abarca, representante del Ministerio del Interior, manifiesta que las entidades demandadas han dado cumplimiento a la sentencia de acción de protección dictada en favor del accionante; ya que, el señor sargento segundo de Policía Romel Garcés, actualmente se encuentra laborando en la Dirección Nacional de Salud de la Policía del Guayas, debido a la sugerencia del Honorable Consejo de Clases y Policía que determinó que por su enfermedad degenerativa, el policía Romel Garcés debe prestar servicios administrativos más no operativos.

Así también, el abogado Fabián Salas comparece en representación de la Policía Nacional, manifestando que la sentencia de acción de protección motivo de la presente acción de incumplimiento ha sido integralmente acatada por su institución, en concordancia con la normativa interna aplicable; así pues, no solo se ha dejado sin efecto el telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP, sino además, valorando su situación de salud y precautelando la misma, se ha dispuesto que el miembro policial desempeñe labores administrativas en la Dirección Nacional de Salud de la Policía del Guayas. Argumentó que “en ningún momento la jueza Séptimo de lo Civil determina que sea reubicado a su servicio antinarcóticos al que pertenecía, únicamente señala se deje sin efecto el acto administrativo por el cual se le dio el pase a la Provincia de Sucumbíos”.

Finalmente, la Procuraduría General del Estado, a través de su abogado Rodrigo Durango, expuso que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional constante en el caso N.º 012-12-SIS-CC, el máximo Organismo constitucional ha determinado:

... Así, 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 ...

Así pues, sostiene que de la lectura de la sentencia de acción de protección dictada el 24 de enero del 2011, por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia del Guayas, se determina únicamente la obligación de dejar sin efecto el pase del policía Romel Garcés de la provincia del Guayas a la provincia de Sucumbíos, mediante telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP; así, la sentencia en ninguna parte dispone el reintegro del accionante a la unidad de policía en la que se encontraba laborando. Razón por la cual solicita el rechazo de la presente acción de incumplimiento.

### Audiencia ante el Pleno del Organismo

Mediante providencia del 21 de agosto del 2016, a las 10:10, el presidente de la Corte Constitucional dispuso que el jueves 1 de septiembre del 2016 a las 09:30, se lleve a efecto una audiencia pública, a fin de escuchar a las partes y terceros con interés en la causa.

A foja 166 vta. del expediente constitucional consta la razón del secretario general de la Corte Constitucional, en la cual se menciona que en el día y hora señalados se llevó a efecto dicha audiencia pública ante el Pleno del Organismo.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Legitimación activa

El señor sargento segundo de Policía Romel José Garcés Cortez, por sus propios derechos, se encuentra legitimado para solicitar el incumplimiento de sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal a y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

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.

Esta acción constitucional se insertó en nuestro ordenamiento jurídico para tutelar, proteger y remediar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Dicho lo cual, su labor se centra en verificar el cumplimiento de las sentencias y dictámenes dictadas por los jueces constitucionales en atención del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que otorgar protección a los ciudadanos contra eventuales actos que infringen derechos constitucionales, mismos que cuentan con una protección integral incluso después de la emisión de la decisión judicial, precautelando que dichas decisiones sean ejecutadas de forma oportuna y efectiva por parte de los órganos y entidades encargadas de cumplir.

## Análisis constitucional

### 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 sentencia constitucional dictada, el 24 de enero de 2011, por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia del Guayas, así como la sentencia que resolvió la apelación dictada, el 16 de abril de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 087-2011, han sido integralmente cumplidas?**

### Resolución del problema jurídico

**¿La sentencia constitucional dictada, el 24 de enero de 2011, por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia del Guayas, así como la sentencia que resolvió la apelación dictada, el 16 de abril de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 087-2011, han sido integralmente cumplidas?**

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

El 14 de enero de 2011, el señor sargento segundo de Policía Romel José Garcés Cortez, presentó acción de protección, la misma que fue resuelta por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia de Guayas, mediante sentencia del 24 de enero de 2011, en la que se dispuso:

... De lo anterior, fluye que la decisión del traslado del accionante contraría las disposiciones que a nivel general interno está realizando la Policía Nacional y por consiguiente está actuando de manera discriminatoria en su contra, violando en forma expresa a la Carta Magna, y los derechos fundamentales que esta defiende y obliga a defender. Ninguno de los argumentos expuestos por la accionada o por el Representante del Estado han podido desvirtuar la pretensión procesal, pues es justo que si el accionante tiene su familia en esta ciudad, sus hijos nacidos en esta ciudad, que es el lugar donde presta sus labores, que permanezca en esta ciudad.- Por estas consideraciones el suscripto, Abogado Julio Sánchez, Juez Séptimo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, DECLARA CON LUGAR la acción de Protección de Derechos Constitucionales propuesta por ROMEL JOSÉ GARCÉS CORTEZ en contra del Coronel de Policía de E.M. JUAN RUALES, Director General de Personal de la Policía Nacional, por lo cual, para restablecer los derechos vulnerados se deja sin efecto el pase dispuesto mediante telegrama número 2010-2062-DTP-DPG, lo que deberá ser acatado por la entidad accionada en término de veinticuatro horas a partir de la notificación con esta sentencia, lo que deberá asimismo remitir contestación sobre este mandato al suscripto Juez, para su fiel cumplimiento, debiendo continuar el accionante en su lugar asignado en esta ciudad de Guayaquil.- Ejecutoriada esta sentencia, cúmplase con lo determinado en el numeral 1) del Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Cúmplase con lo dispuesto en el Art. 277 del Código de Procedimiento Civil.-Notifíquese, Publíquese y Cúmplase.- (énfasis fuera del texto).**

Ahora bien, la sentencia dictada en primera instancia dentro de la acción de protección de derechos fue apelada, emitiendo la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, una sentencia en donde “se confirma la sentencia venida en grado”. En aquel sentido, al ratificar la decisión de apelación de la sentencia emitida en primera instancia, corresponde a esta Corte Constitucional determinar las medidas dispuestas dentro de aquella, así como el o los sujetos obligados a su cumplimiento.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional determina que las medidas dictadas dentro de las decisiones objeto de la presente acción se circunscriben a las siguientes obligaciones específicas: a) dejar sin efecto, el telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP por medio del cual se dispuso el traslado del accionante; y, b) que el accionante debe continuar trabajando en el lugar asignado en la ciudad de Guayaquil; siendo los sujetos obligados de su cumplimiento el Ministerio del Interior, y la Comandancia General de la Policía Nacional.

Ahora bien, en cuanto a la primera obligación dispuesta en las decisiones impugnadas, esto es -dejar sin efecto, el telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP- por el cual se trasladó al servidor policial a otra Unidad Policial fuera de su domicilio, la Corte Constitucional del análisis de la causa evidencia que el telegrama N.º 2010-2062-DTP-DGP a través del cual se dispuso el pase del sargento segundo de Policía Romel Garcés, fue dejado sin efecto por la institución policial, declarando en consecuencia insubsistente el pase operativo del accionante de la provincia del Guayas a la provincia de Sucumbíos.

En aquel sentido, de los recaudos procesales se evidencia que la Dirección General de Personal de Policía, el 14 de noviembre de 2011, emitió el telegrama N.º 2045-DTP-DGP, por medio del cual dispuso el pase del accionante de la provincia de Orellana a la provincia del Guayas. Luego, mediante oficio del 28 de febrero de 2012, el señor teniente coronel de Policía E.M, Marco Zapata Albán, jefe de la Unidad de Inteligencia Antidelincuencial del Guayas, puso en conocimiento al señor coronel de Policía Patricio Pazmiño Castillo, que el accionante ha sido designado para prestar sus servicios a la Unidad de Vigilancia Pascuales (CCD-CP2-DMG-UVP-OPERA-SU-OPERATIVO), traslado realizado desde la Unidad de Inteligencia Antidelincuencial (DNPJ-SIA-GUAYAQ-GO-SO-SPJ-OPERATIVO). Posteriormente, el accionante fue traslado al Hospital de la Policía Nacional de la ciudad de Guayaquil, en donde se desempeña dentro de un cargo administrativo hasta la actualidad.

En mérito de lo expuesto, se observa que la disposición de esta primera medida ha sido cumplida por parte de la institución policial, al haberse dejado sin efecto el acto administrativo vulnerador de derechos constitucionales, y al haberse reincorporado al servidor policial al ejercicio de sus funciones en la ciudad de Guayaquil.

En cuanto a la segunda medida de reparación dispuesta; esto es que el accionante debe continuar laborando en el lugar asignado en la ciudad de Guayaquil; se debe destacar previamente que dentro de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, la Corte Constitucional ha manifestado que las sentencias constitucionales deben ser observadas en su integralidad para un correcto cumplimiento de las mismas; en aquel sentido, dentro de la sentencia N.º 051-16-SIS-CC, se señaló: “... la revisión, lectura y ejecución de una sentencia debe hacerse de forma integral en atención conexa de la *rattio* con la *decisum* ya que de lo contrario podría romper con la reparación integral y efectiva administración de justicia”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 051-16-SIS-CC, caso N.º 0059-11-IS.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que las sentencias constitucionales cuyo incumplimiento se demanda, fundamentan su fallo, en la tutela del derecho a la protección familiar consagrado en el artículo 67 del texto constitucional; así, una vez revisado el acontecer procesal, esta Corte Constitucional constata que tanto la sentencia de primera como de segunda instancia destacan que “es justo que si el accionante tiene su familia en esta ciudad, sus hijos nacidos en esta ciudad, que es el lugar donde presta sus labores, que permanezca en esta ciudad”; y que “El actor al tener su domicilio y residencia en esta ciudad de Guayaquil, sus hijos han nacido en esta ciudad”; en aquel sentido, mediante una interpretación integral del contenido de estas decisiones, se puede observar que el argumento de los jueces constitucionales de instancia para conceder la acción de protección fue garantizar la unidad familiar del policía, evitando un traslado fuera de la circunscripción territorial en donde el mismo tiene su domicilio y su hogar, en la especie la ciudad de Guayaquil.

Es decir, dentro de las sentencias cuyo incumplimiento se impugna se puede observar que la disposición es clara respecto a que, para garantizar la unidad familiar del miembro policial, aquél debe continuar prestando sus servicios en la ciudad de Guayaquil. En ese orden de ideas, corresponde describir brevemente los hechos acontecidos dentro del cumplimiento de las sentencias constitucionales, con el objeto de establecer si esta medida ha sido observada por la Policía Nacional.

Así, el 22 de noviembre del 2010, el accionante fue trasladado desde Guayaquil hacia el “Comando Provincial No. 21, Jefatura Provincial de Servicio Rural – Servicio Rural – Putumayo. El Carmen- Operativo”; frente a lo cual, interpuso acción de protección, obteniendo sentencia favorable, la cual fue ratificada en el recurso de apelación interpuesto. Luego de aquello, conforme se determinó *ut supra*, la Policía Nacional dejó sin efecto el pase, ubicándolo nuevamente en el “Distrito Metropolitano de Guayaquil, Comando Provincial No. 2, Servicio de Investigación Anti Delincuencial – Grupo Operativo”, por lo que *prima facie* la disposición judicial fue acatada por la institución policial.

Posterior a ello, el 22 de febrero del 2012, el accionante fue trasladado al “Comando del Cuarto Distrito – Comando Provincial No. 2, Distrito Metropolitano de Guayaquil – Unidad de Vigilancia Pascuales Operativo, Servicio Urbano”, al cual actualmente se lo conoce como “Zona 8 – Distrito Metropolitano de Guayaquil”, cumpliendo sus funciones operativas hasta el 13 de enero del 2014, fecha en la cual por sus afecciones de salud fue traslado a cumplir funciones administrativas dentro de la misma Unidad de Vigilancia de Pascuales; posteriormente, con fecha 18 de julio del 2014, es dado el pase para cumplir

funciones administrativas en el Hospital de la Policía Nacional de Guayaquil N.<sup>o</sup> 2, evidenciándose que la Policía Nacional ha mantenido en dicha ciudad al legitimado activo, ubicándolo en el ejercicio de determinadas actividades acordes a la enfermedad que padece.

Respecto a esta última circunstancia, se debe señalar que, debido a la enfermedad que padece, la misma que consta dentro de los diversos informes médicos aparejados en el proceso (fojas 124 y 125 del expediente constitucional), se determinó que el hoy accionante sufre un “SÍNDROME DOLOROSO LUMBO CRÓNICO RECIDIVANTE LOCALIZADO EN LA REGIÓN LUMBOSACRA BILATERAL A PREDOMINIO DERECHO, 3,0”, recomendándose por parte del Hospital Docente de la Policía Nacional Guayaquil N.<sup>o</sup> 2, lo siguiente:

#### **RECOMENDACIONES. -**

Evitar actividades o condiciones que repercutan sobre el cuadro clínico, y sobre la progresión del cuadro degenerativo, como son:

- Sobrepeso, mantenerse demasiado tiempo de pie
- Cargar objetos pesados
- Realizar ejercicios físicos extenuantes
- Tratar infecciones focales, sobre todo a nivel de oídos, nariz y garganta
- Asistir sistemáticamente a Fisiatría
- Tomar la medicación prescrita periódicamente, y
- Evitar el uso de bebidas alcohólicas, entre otras cosas

La enfermedad es progresiva, relativamente lenta, y depende en gran medida de la puesta en marcha o no de las recomendaciones arriba mencionadas, así como si se lo interviene quirúrgicamente, de manera que el carácter de REVERSIBLE O IRREVERSIBLE ES RELATIVO.

El paciente se encuentra facultado para realizar funciones policiales, especialmente aquellas de tipo intelectual, de contacto con el público, ya que el paciente no padece de enfermedades mentales, conserva su capacidad de locomoción, de realización de actividades diarias y comunes, debiendo restringírsele de aquellas actividades arriba mencionadas ...

En aquel sentido, conforme se señaló anteriormente, el 18 de julio de 2014, debido a su condición médica, y considerando los informes médicos respectivos en donde se determina que su incapacidad le imposibilita realizar funciones operativas, y al requerir tratamiento médico permanente, el hoy accionante fue trasladado a la Dirección Nacional de Salud Apoyo Personal con Discapacidad –Hospital Guayaquil N.<sup>o</sup> 2 – Servicio Administrativo (DNS-DIREC-APPD-HG2-SAD), en calidad de asistente administrativo, en donde permanece hasta la actualidad.

En mérito de lo expuesto, se observa que la institución policial, no solo que ha acatado las decisiones judiciales respecto a mantener al accionante laborando dentro de la ciudad de Guayaquil, sino que adicionalmente, atendiendo a su condición de salud se le ha asignado labores de índole administrativas, lo cual denota que la institución policial ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias constitucionales en referencia.

Ahora bien, la alegación del legitimado activo mediante esta garantía jurisdiccional se enmarca en que pese a haber sido dejado sin efecto el telegrama que dispuso su traslado a la provincia de Orellana, y pese a encontrarse laborando en la ciudad de Guayaquil; el accionante no fue reintegrado a la Unidad Antinarcóticos de la cual alega formaba parte con anterioridad al acto vulnerador de derechos.

Cabe destacar que el análisis que se efectúa está directamente asociado con lo que resolvieron los jueces de instancia en su momento, observándose *a priori*, que en sus decisiones no se dispone la reincorporación del hoy accionante a la Unidad Antinarcóticos, como este alega.

En este punto, la Corte Constitucional ratifica el deber de cumplimiento de buena fe de las sentencias constitucionales. Así pues, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 012-12-SIS-CC señaló:

Así, 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. Por tanto, la posibilidad de demandar el cumplimiento de una sentencia constitucional es el mecanismo idóneo para lograr en último término la protección de los derechos constitucionales vulnerados por la omisión o deficiente ejecución de las sentencias constitucionales.

De igual forma, este máximo Organismo constitucional, en la sentencia N.º 047-15-SIS-CC determinó:

Entonces, la tutela judicial efectiva, desde el principio de buena fe en el cumplimiento de sentencias de garantías jurisdiccionales, se traduce en la obligación de jueces y partes procesales de adoptar medidas adecuadas, efectivas y eficaces con el objetivo de cumplir a cabalidad y en el menor tiempo posible con lo ordenado judicialmente, teniendo en cuenta la garantía de los derechos desde la dignidad humana.

Consecuentemente, la buena fe implica la voluntad de hacer efectivos los derechos constitucionales, misma que debe inspirar la dinámica social en la activación y |

cumplimiento de la justicia constitucional, para poder consolidar cultura constitucional; es decir, el principio implica la existencia de un mínimo de conducta judicial y de las partes procesales frente al cumplimiento, en mejor forma posible, de una sentencia constitucional. Por tanto, dicho principio constituye un estándar en el momento de ejecutar y cumplir una sentencia, por cuya razón forma parte del núcleo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, mediante el cual el juez constitucional brinda protección judicial a personas quienes se vean vulneradas sus derechos constitucionales.

En aquel sentido, por medio del principio de buena fe, las partes procesales deben acatar las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales, evitando realizar modificaciones o interpretaciones ajenas al contenido de las sentencias; por lo expuesto, y una vez revisadas las medidas dispuestas en las sentencias cuyo incumplimiento se demanda, se observa que no existe una disposición expresa respecto a que el accionante realice sus actividades laborales en la Unidad Antinarcóticos de Guayaquil, puesto que si bien la disposición contenida en las sentencias constituciones hacen referencia a que sus actividades policiales se realicen en la circunscripción territorial de Guayaquil, para precautelar la unidad familiar del policía; las sentencias en referencia no establecen que se lo reincorpore a dicha Unidad Antinarcóticos, más aun considerando que para precautelar su salud, los médicos de la institución policial recomendaron que el hoy accionante realice actividades de índole administrativa, lo cual en la actualidad se ve garantizado al desempeñar aquellas actividades en el Hospital de la Policía en la ciudad de Guayaquil.

Como se puede observar posterior a la emisión de las decisiones judiciales cuyo cumplimiento hoy se demanda y hasta la presente fecha, el accionante se ha encontrado laborando dentro de la circunscripción territorial de la ciudad de Guayaquil, en apego a la parte motiva y resolutiva de las sentencias constitucionales que en su momento garantizaron la unidad familiar del miembro policial; en aquel sentido, se desprende que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias impugnadas.

Aquello se ve afianzado de la propia solicitud del accionante, quien en su escrito de acción de incumpliendo a foja 6 del expediente constitucional señala expresamente: “... a pesar de que **no fui trasladado**, no se me ha reintegrado a la Unidad Antinarcóticos, pese a mis continuos requerimientos y a los de la Jueza, razones que me obligan a demandar en esta Acción por incumplimiento” (énfasis fuera del texto). Lo cual denota que el accionante reconoce que ha sido reincorporado a un destacamento policial dentro de la ciudad de Guayaquil, conforme se lo dispuso en las decisiones judiciales en análisis.

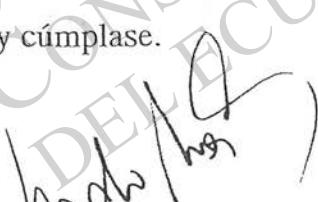
Con base en lo anterior, esta Corte concluye que no existe incumplimiento por parte del Ministerio del Interior y de la Comandancia General de la Policía Nacional de la sentencia constitucional dictada el 24 de enero de 2011, por el Juzgado Séptimo de Niñez y Adolescencia de Guayas, así como de la sentencia que resolvió la apelación en favor del accionante, dictada el 16 de abril de 2012 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

### III. DECISIÓN

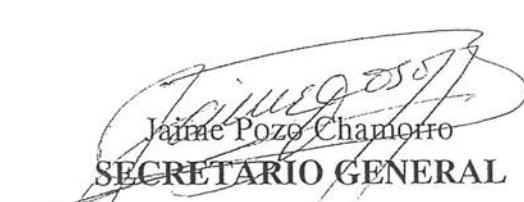
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

### SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de las sentencias constitucionales demandadas.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales presentada por el señor Romel José Garcés Cortez.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo

Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Marien Segura Reascos y Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 12 de abril del 2017. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**  
JPCH/jzj



CASO Nro. 0029-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 26 de abril del dos mil diecisiete.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN



Quito D.M., 18 de enero de 2017

**SENTENCIA N.º 016-17-SEP-CC**

**CASO N.º 0503-14-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 24 de febrero de 2014, César Eduardo Montesinos Dávalos presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 24 de junio de 2013, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, dentro del juicio N.º 2012-0235.

El 27 de marzo de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en relación a la presente causa, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 10 de junio de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional de 9 de julio de 2014, a la doctora Ruth Seni Pinoargote, en calidad de jueza constitucional ponente le correspondió sustanciar la presente causa. La secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 316-CCE-SG-SUS-2014 del 9 de julio de 2014, remitió a la jueza sustanciadora la causa en cuestión.

El 4 de febrero de 2015, la doctora Ruth Seni Pinoargote, en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la prenombrada causa constitucional, señaló para el 12 de febrero de 2015, la realización de una audiencia pública y ordenó la correspondiente notificación a las partes procesales.

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

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

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

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 24 de junio de 2013, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, la cual en su parte pertinente expresa lo siguiente:

JUZGADO DÉCIMO TERCERO DE LO CIVIL DE PICHINCHA.- Quito, lunes 24 de junio del 2013, las 10h18. VISTOS.-...SEGUNDO.- De fojas 12, consta el acta de citación del demandado, el mismo que ha sido citado mediante boletas.- Se ha llevado a cabo la Audiencia de Conciliación (fs. 16) ha comparecido el accionante quien se ha ratificado en los fundamentos de hechos y de derecho de la demanda.- Se acusa la rebeldía en que incurre el demandado.- El art. 103 del Código de Procedimiento Civil señala que “La falta de contestación a la demanda, o de pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor, será apreciada por el juez como indicio en contra del demandado, y se considerará como negativa simple de los fundamentos de la demanda, salvo disposición contraria”, por cuanto el demandado no ha comparecido a juicio, específicamente a la Audiencia de Conciliación y Contestación a la demanda a fin de deducir sus excepciones, se estará a lo dispuesto en la norma transcrita.- TERCERO.- Por haber hechos que deben justificarse se abre la causa a prueba por el término legal correspondiente.- “La valoración de la prueba es una operación mental en virtud de la cual el juzgador determina la fuerza de convicción, en conjunto, de los elementos de prueba aportado por las partes, para ser ciertas o no las afirmaciones tanto del actor como del demandado, en la demanda y la contestación a la demanda, respectivamente, esta operación mental de valoración o apreciación de la prueba es potestad exclusiva de los jueces y tribunales de instancia”, Gaceta Judicial Año XCIX Serie XVI No. 14 Pág. 3962.- El artículo 114 del Código de Procedimiento Civil determina que cada parte está obligada a probar los hechos que alega, excepto los que se presumen conforme a la ley.- La obligación de la tarjeta de crédito se establece en los consumos realizados con ella, y, éstos se los puede observar en los estados de cuenta de la tarjeta, constantes de fojas 17 a 53 de los autos, reproducidos como prueba de la parte actora.- Por estas consideraciones y fundamentado en el artículo 828 del Código de Procedimiento Civil, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA se acepta la demanda, en consecuencia se dispone que el demandado señor CÉSAR EDUARDO MONTESINOS DÁVALOS, pague inmediatamente a Diners Club del Ecuador S.A. o a su representante legal, lo siguiente: 10915.22 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, por concepto de capital; interés moratorio desde la fecha en que incurrió en mora hasta la total cancelación de la obligación; costas.- En 504 dólares se regulan los honorarios de la defensa de la parte actora.- NOTIFÍQUESE.

## Argumentos planteados en la demanda

El señor César Eduardo Montesinos Dávalos impugna la sentencia de 24 de junio de 2013, dictada por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha. Por considerar que vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa. Manifiesta que Diners Club del Ecuador S.A., a través del doctor José Patricio Ron Torres en calidad de procurador judicial, inicia el 27 de febrero de 2012, una demanda en su contra por Vales de Consumo de Tarjeta de Crédito, misma que recae en el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, con el N.º 2012-235.

El accionante también manifiesta que se le citó con la demanda por boletas fijadas conforme consta de la razón del actuario judicial en las calles Sebastián Cedeño N.º 38-92 entre Av. Granda Centeno y Villalengua, sitio que constituye domicilio de terceros.

En esta línea sostuvo que a las fechas de su citación conforme se desprende de su movimiento migratorio otorgado por el Ministerio del Interior se encontraba fuera del país, por lo que, tampoco se le ha citado conforme la ley prevé, esto es, por la prensa, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 82 del Código de Procedimiento Civil; entonces, por falta de citación realizada en legal y debida forma no pudo acudir ante el juez y deducir excepciones.

También sostuvo al interponer la demanda de acción extraordinaria de protección que la acción judicial iniciada por Diners Club del Ecuador S.A., llega a su conocimiento al revisar de manera accidental la página web de la función judicial de Pichincha “hace no más de 15 días”.

Adicionalmente, reitera que se encontraba fuera del país en las fechas en que se “pretende” que se dejaron las boletas de citación en el lugar designado por el actor como su domicilio, por lo que, al no haber sido citado en legal y debida forma se han omitido solemnidades sustanciales antes enumeradas ya que por esa falta de citación por la prensa no pudo interponer excepciones, lo cual influye en la decisión de la causa.

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

El accionante alega como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en las garantías del derecho a la defensa, recogidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales a, b, c, h de la Constitución de la República, respectivamente. A consecuencia de dichas vulneraciones, y por su relación de interdependencia, identifica también como vulneradas la garantía del debido

proceso relacionada con el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, prevista en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, así como el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 *ibidem*.

### Pretensión

El accionante a través de la presente acción extraordinaria de protección solicita a la Corte Constitucional del Ecuador, lo siguiente:

- a) Que por violar derechos constitucionales se deje sin efecto la sentencia definitiva No. 2012-0235 dictada por el Sr. Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha con fecha 2013-6-24 y que he mencionado anteriormente.
- b) Que se ordene las medidas cautelares necesarias para remediar el daño que se me ha ocasionado y evitar el perfeccionamiento de otros actos ilegales; esto es, solicito que ustedes dispongan las medidas urgentes destinadas a hacer cesar de forma inmediata las consecuencias de la sentencia violatoria de los derechos constitucionales mencionados con anterioridad, atento a lo señalado en el Art. 87 de la Constitución.
- c) Solicito 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 las violaciones constitucionales ...

### Contestaciones a la demanda

#### Juez décimo tercero de lo civil de Pichincha

A pesar de haber sido legalmente notificado con la demanda presentada al juez décimo tercero de lo civil de Pichincha en calidad de legitimado pasivo, a fin que presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, no consta dentro del expediente constitucional contestación alguna del mismo.

#### Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito y sin emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, señaló casilla constitucional para recibir futuras notificaciones.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

El peticionario se encuentra legitimado 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, en concordancia con el artículo 439 del mismo cuerpo de leyes, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, y, de conformidad con 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, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya 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 para la resolución del caso**

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

**1.- La sentencia emitida el 24 de junio de 2013, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

**2.- La sentencia dictada el 24 de junio de 2013, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República?**

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

**1.- La sentencia emitida el 24 de junio de 2013, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador en los siguientes términos: “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”.

Además, la esencia de la tutela judicial efectiva, como mecanismo de protección de las personas, es garantizar que las actuaciones de la administración de justicia permitan al ciudadano el acceso al sistema judicial a través de los recursos efectivos. En este sentido, el artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica dispone lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la substancialización de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la

determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o desde cualquier otro carácter”.

En este contexto normativo, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 038-15-SEP-CC<sup>1</sup>, delimitó el ámbito de la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

...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.

También ha precisado la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 142-14-SEP-CC<sup>2</sup>, lo siguiente:

... el derecho a la tutela judicial efectiva se cumple en tres momentos: primero, a través del derecho de acción, que implica el acceso a los órganos jurisdiccionales, en armonía con el principio dispuesto en el artículo 168 de la Constitución<sup>3</sup>; en segundo lugar, mediante el sometimiento de la actividad jurisdiccional a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho; y finalmente, a través del rol de la jueza o juez, una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos, es decir, la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia; implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

De esta forma, se puede colegir que el derecho a la tutela judicial efectiva no se agota en el acto mediante el que una persona accede ante la autoridad judicial, sino que implica la sustanciación del proceso en plena sujeción al principio de la debida diligencia, así como la ejecución efectiva de la sentencia.

De esta manera, para el caso *sub examine*, esta Corte Constitucional analizará si en la sustanciación del juicio verbal sumario que es materia de la presente causa se cumplieron estos presupuestos inherentes al derecho a la tutela judicial

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 038-15-SEP-CC. Caso N.º 1962-13-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 0142-12-SEP-CC. Caso N.º 0007-12-EP.

<sup>3</sup> Constitución de la República, Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

efectiva a fin de determinar la existencia de la vulneración de derechos alegada por el accionante.

### **Respecto del primer elemento de la tutela judicial efectiva: Acceso a la Justicia**

Como quedó anotado, el primer elemento de la tutela judicial efectiva es el **acceso** a los órganos judiciales. Del caso *sub examine* se desprende que a fs. 8 y 9 del expediente consta la demanda presentada el 23 de febrero de 2012, por el doctor José Patricio Ron Torre, en calidad de procurador judicial de Diners Club del Ecuador S.A., en contra del señor César Eduardo Montesinos Dávalos, por falta de pago en las obligaciones contraídas por este último.

Luego de haberse realizado el correspondiente sorteo de ley, dicha demanda le correspondió conocerla al juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, quien el 5 de marzo de 2012, avocó conocimiento de la misma y ordenó citar al señor César Eduardo Montesinos Dávalos “en la dirección indicada para el efecto”.

Consta a foja 12 del expediente de instancia, las razones sentadas por doctor Miguel Jaramillo, de la oficina de citaciones de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quien con fechas 13, 15 y 21 de noviembre de 2012, certifica haber citado por tres boletas al señor César Eduardo Montesinos Dávalos con la referida demanda y auto inicial, argumentando que dichas citaciones se realizaron “en el lugar señalado, esto es en: SEBASTIÁN CEDEÑO N38-92 ENTRE AV GRANDA CENTENO Y VILLENGUA cerciorándose de ser el domicilio, fijé la boleta en la puerta de ingreso correspondiente, en virtud que ninguna persona se encontraba presente para recibir la mencionada boleta”.

Posteriormente, el 29 de enero de 2013, el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha convocó a las partes procesales a una audiencia de conciliación y contestación a la demanda a realizarse el 31 de enero de 2013. Una vez efectuada la referida audiencia, el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, “acusó la rebeldía del demandado por no acudir a esta diligencia”, y abrió la causa a prueba por el término legal de 6 días.

Luego de haberse agotado y practicado la etapa probatoria, dentro de la cual, no se contó con el señor César Eduardo Montesinos Dávalos, el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, el 24 de junio de 2013, dictó sentencia, aceptando la demanda presentada por Diners Club del Ecuador S.A. y disponiendo al demandado el pago a la legitimada de los correspondientes valores adeudados.

Finalmente, el señor César Eduardo Montesinos Dávalos, intenta una acción extraordinaria de protección el 24 de febrero de 2014, alegando que reside en

Canadá y básicamente manifiesta dentro del libelo de su demanda la vulneración a sus derechos constitucionales dentro del proceso en cuestión, debido a que a las fechas de citación, conforme se desprende de un movimiento migratorio otorgado por el Ministerio del Interior, se encontraba fuera del país.

Dentro del proceso constitucional de la presente acción extraordinaria de protección consta a foja 73 un certificado de movimiento migratorio, otorgado por el Ministerio del Interior, el 13 de febrero de 2015, dentro del cual se avala que el señor César Eduardo Montesinos Dávalos tiene como último movimiento migratorio, la salida del país el 13 de noviembre de 2011, cuyo destino consistía en Estados Unidos, sin que en dicho documento público se constate que desde la fecha de dicha salida haya retornao al Ecuador.

Por este motivo, esta Corte Constitucional tomando en consideración este documento público probatorio otorgado por el Ministerio del Interior, dentro del cual se detalla los movimientos migratorios efectuados por el señor César Eduardo Montesinos Dávalos, constata que efectivamente el referido ciudadano a pesar de que ha salido del país el 13 de noviembre de 2011, según dicha certificación no se desprende que este haya regresado al Ecuador, peor aún a las fechas en que el señor César Eduardo Montesinos Dávalos supuestamente fue citado por parte de la oficina de citaciones de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con la demanda en análisis, el 13, 15 y 21 de noviembre de 2012.

En base a estas circunstancias, el legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección no pudo haberse enterado inmediatamente y dentro de los términos que prevé la ley de la demanda presentada en su contra por Diners Club del Ecuador S.A., debido a que no fue citado legalmente en vista que a las fechas de la aparente citación no se prueba que este haya estado en el país, por el contrario, de la certificación otorgada por el órgano competente de llevar el registro migratorio de los ecuatorianos, el señor César Eduardo Montesinos Dávalos no habría retornao al Ecuador, a la época en que se llevó a efecto de prenombrada citación.

El hecho que el peticionario de la acción extraordinaria de protección en análisis no haya conocido de la demanda interpuesta en su contra por no haber sido citado legalmente con esta última, vicia todo el proceso pues hace que no haya podido presentar ningún escrito, así como tampoco se le haya permitido interponer los recursos legales que le franquea la ley; por lo que, se le habría impedido acceder con sus alegatos y peticiones al sistema de justicia.

Lo anteriormente mencionado, es suficiente para constatar que en la sustanciación del proceso verbal sumario en referencia se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento del acceso a los órganos de justicia. No

obstante, y en consideración de que el derecho vulnerado se compone de tres elementos, a continuación se procederá a analizar los restantes.

### Respecto del segundo momento: Debida diligencia

Conforme lo señaló esta Corte Constitucional<sup>4</sup>

...de acuerdo con el segundo parámetro, los operadores de justicia deben actuar con sujeción al principio de la debida diligencia para resolver el caso puesto a su conocimiento. La "debida diligencia", se refiere a la actuación pronta y prolífa por parte de las autoridades jurisdiccionales; esto es, en un tiempo razonable y dando trámite a la causa con apego a la normativa pertinente, con el objeto de dar efectiva protección a los derechos e intereses de las partes.

En el caso *sub examine*, al no haberse citado al demandado en legítima forma con la demanda por cuanto quedó demostrado conforme un documento público de migraciones que este salió al exterior el 13 de noviembre de 2011, sin que el mismo haya retorna do al Ecuador a las fechas de las supuestas citaciones, estas son, el 13, 15 y 21 de noviembre de 2012, se obvió actuar con el debido cuidado en la tramitación de la causa, y por ende, el accionante, no pudo fundamentar su postura jurídica frente a la acción planteada ni fue escuchado en el momento procesal oportuno y tampoco pudo presentar pruebas, y, por lo tanto, los argumentos y elementos probatorios de la contraparte no integraron parte de la verdad procesal, que establece la teoría del caso que comprende a los elementos de convencimiento que estructuran la fundamentación del fallo.

Frente a esta situación, el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha estructuró su fallo únicamente con los argumentos y pruebas presentadas por la parte actora, lo cual afecta la fundamentación de las decisiones judiciales y que no es atribuible a negligencia de la parte legitimada pasiva, debido a que este no tenía conocimiento del juicio, debido a que no fue citado legalmente con la demanda.

Por todo lo expuesto, se concluye que en el caso *sub examine* se ha incumplido el segundo momento de la tutela judicial efectiva, por cuanto se inobservó el principio de la debida diligencia en la sustanciación del juicio verbal sumario en referencia al haberse citado en forma ilegítima al accionado y por ende, no pudo contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercer su derecho a la defensa ni fue escuchado en el momento procesal oportuno al producirse, como consecuencia de la validación del trámite, el que sus excepciones, defensas y pruebas no hayan sido tomadas en cuenta en la estructuración del fallo de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 0364-16-SEP-CC. Caso N.º 1460-14-EP.

primera instancia; por lo que se evidencia una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

### **Respecto del tercer momento: Eficacia de ejecución de la sentencia**

En cuanto al tercer elemento de la tutela judicial efectiva, que guarda relación con la ejecución de la sentencia, esta Corte se abstiene de pronunciarse, toda vez que la impugnación por parte del accionante no se relaciona con la ejecución de la sentencia, sino con la falta de cumplimiento del deber de cuidado en la tramitación del proceso.

En conclusión, esta Corte Constitucional declara que dentro del caso en concreto se verificó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en vista que al legitimado activo no se le citó legalmente con la demanda que ha sido motivo de análisis en la presente sentencia, conforme quedó anotado de las consideraciones antes expuestas.

### **2.- La sentencia dictada el 24 de junio de 2013, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República?**

Una vez que en el caso en concreto quedó probado que al legitimado pasivo dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, se le vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, conforme constan en los argumentos esgrimidos en el problema jurídico anterior, en virtud a que no fue citado legalmente con la demanda por cuanto este no se encontraba en el país durante la supuesta citación, esta Corte dentro del presente acápite también abordará sobre la presunta vulneración de otro derecho constitucional, como lo es el derecho a la defensa.

La Constitución de la República del Ecuador, dentro de las garantías del debido proceso, consagra el derecho a la defensa dotándole de algunas garantías fundamentales que se encuentran expresadas en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, de las cuales, dadas las circunstancias del caso, nos permitimos citar las siguientes:

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.

El derecho a la defensa constituye una de las garantías fundamentales en todo tipo de procesos como lo señala el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup> que menciona: “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”, por tanto, el derecho a la defensa debe ser aplicado en todo tipo de procesos en los que se pudieran afectar o restringir los derechos subjetivos de las personas.

La Corte Constitucional a la luz de los instrumentos internacionales y en fundamento de lo señalado por la Constitución de la República, ha resaltado la importancia de este derecho señalando que “...el pleno ejercicio del derecho de defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo”<sup>6</sup>.

De esta forma se colige que la justa composición del proceso depende de manera inexorable que las partes procesales puedan ejercer su derecho a la defensa sin ningún tipo de limitación que enerve sus actuaciones a lo largo de la sustanciación del procedimiento de forma tal, que puedan contar con la ejecución de toda diligencia o alegación que permita al juez enriquecer su criterio para la resolución del caso en base a toda la argumentación y prueba que las partes hayan aportado a lo largo de la causa cumpliendo las disposiciones adjetivas que existen para el efecto.

Sobre el respeto del derecho a la defensa y su interrelación con la debida citación, la Corte Constitucional del Ecuador, se ha pronunciado en los siguientes términos:

Así, dentro del derecho a la defensa se encuentran como se señaló, distintas garantías, entre ellas, la de contar con el tiempo y los medios para la preparación de la defensa así como, la de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; es en virtud de ello, que la citación representa un acto procesal de gran relevancia pues tiene por objetivo informar a una persona sobre su participación en un proceso judicial o administrativo a fin de que pueda ejercer su defensa en el marco de las garantías constitucionales establecidas<sup>7</sup>.

...es suficientemente claro que la citación está revestida de capital importancia, pues de ahí la garantía a través de la cual, de forma legal y legítima, se le hace conocer a la parte demandada el contenido de la demanda y las pretensiones de la parte actora, a fin de que pueda ejercer sus derechos constitucionales. La citación es por tanto, conforme

<sup>5</sup> Convención Americana de Derechos Humanos.- Art. 8 Garantías Judiciales numeral 1.- Toda sentencia 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.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 024-10-SEP-CC.

<sup>7</sup> Sentencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador N.º 214-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1883-12-EP, el 01 de julio de 2015.

así lo establece la legislación ecuatoriana, una formalidad sustancial del proceso,<sup>7</sup> en virtud de lo cual, la autoridad judicial tiene la obligación de asegurar su debido cumplimiento a fin de garantizar el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa<sup>8</sup>.

Conforme las disposiciones constitucionales y de derecho internacional antes citadas y conforme la línea jurisprudencial de esta Corte Constitucional, la debida citación se constituye en una obligación que debe asegurar la autoridad jurisdiccional dentro del inicio de un proceso judicial para poder hacer efectivo el derecho a la defensa de las partes procesales, ya que sin esta, no se podría asegurar una verdadera administración de justicia que pregoná nuestra nueva realidad jurídica y sociedad.

Tal como se ha advertido del desarrollo del problema jurídico anterior, si bien es cierto, los funcionarios de la oficina de citación de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha supuestamente habrían citado al demandado del juicio verbal sumario N.<sup>o</sup> 235-2012, en esta ciudad de Quito, esta citación no pudo surtir efectos jurídicos en virtud a que el accionado, conforme los documentos probatorios que ha aparejado no se encontraba en el país en las fechas de las supuestas citaciones.

En efecto, en virtud de la certificación de movimientos migratorios otorgada por el Ministerio del Interior, de 13 de febrero de 2015, se prescribe que el señor César Eduardo Montesinos Dávalos ha salido del país el 13 de noviembre de 2011, sin que en dicho documento público se constate que desde la fecha de dicha salida haya regresado al Ecuador.

De esta manera las supuestas citaciones realizadas el 13, 15 y 21 de noviembre de 2012, no tendrían asidero, ya que del documento público probatorio otorgado por la autoridad competente, no se constata que el señor César Eduardo Montesinos Dávalos haya regresado al país en aquella época del mes de noviembre del año 2012, y, peor aún se ha comprobado que el referido ciudadano haya permanecido en el Ecuador en las antedichas fechas.

No obstante de aquello, se verificó de la revisión de las constancias procesales que el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha continuó con la tramitación de la causa civil, convocando a una audiencia de conciliación y contestación a la demanda, la cual, una vez realizada la misma, la autoridad jurisdiccional acusó de rebeldía al demandado por supuestamente no acudir a esta diligencia.

<sup>7</sup> Sentencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador N.<sup>o</sup> 183-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.<sup>o</sup> 0792-13-EP, el 03 de junio de 2015.

Posteriormente de haberse efectuado la antedicha diligencia, el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, abrió el término de prueba por 6 días, dentro del cual no se contó con el demandado, señor César Eduardo Montesinos Dávalos. Finalmente, sin haber sido oído, el legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección, en ninguna etapa del proceso civil en análisis, el 24 de junio de 2013, se dictó sentencia, aceptando la demanda presentada por Diners Club del Ecuador S.A. y disponiendo al demandado el pago a la legitimada de los correspondientes valores adeudados.

Tal como se pudo apreciar precedentemente, el hecho que el proceso verbal sumario N.º 235-2012 no haya nacido correctamente a la luz del derecho vigente, en virtud a que la aparente citación efectuada al demandado no se llevó a efecto debidamente por cuanto no se verificó que este no se encontraba en el país, originó que el señor César Eduardo Montesinos Dávalos no pudiera acudir a la audiencia de conciliación y contestación a la demanda, así como tampoco pudo participar en la etapa de prueba en la causa en cuestión, y, peor aún, no pudo presentar alegatos a ser considerados en la sentencia que decidió la *litis*.

En base a lo anotado previamente, es indudable que dentro de la especie, al hoy legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección, se le privó la posibilidad de defenderse y contradecir la demanda presentada en su contra en esta instancia civil en análisis, se le impidió contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; y, finalmente, tampoco fue escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones que su contrincante procesal.

En consecuencia, y conforme el desarrollo del presente problema jurídico, esta Corte Constitucional declara que dentro del juicio verbal sumario N.º 235-2012, al señor César Eduardo Montesinos Dávalos se le vulneró el derecho a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 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

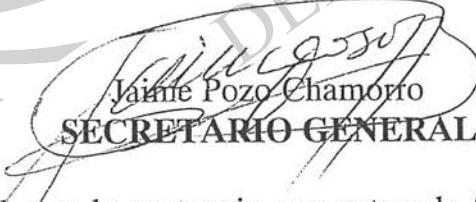
### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial y a la defensa consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, respectivamente.

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 24 de junio de 2013, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235.
  - 3.2 Retrotraer el proceso hasta el momento de la efectiva vulneración del derecho, es decir, hasta la citación con la demanda.
  - 3.3 Disponer que previo sorteo, otro juez de lo civil de Pichincha sustancie la causa a partir de la citación con la demanda, evitando incurrir en las vulneraciones advertidas en esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



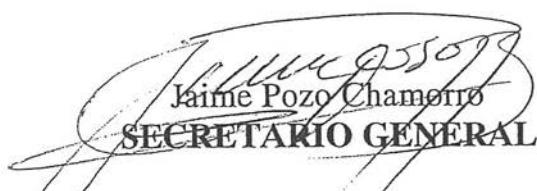
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



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: Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Marien Segura Reascos, en sesión del 18 de enero del 2017. Lo certifico.

JPCH/msb



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CASO Nro. 0503-14-EP

V

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 08 de febrero del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN



## CAUSA N.º 0503-14-EP

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Quito D. M., 05 de abril del 2017, a las 16h30.- **VISTOS:** Agréguese al proceso el pedido de aclaración y ampliación formulado por el doctor José Patricio Ron Torres en calidad de procurador judicial de DINERS CLUB DEL ECUADOR S.A. respecto de la sentencia N.º 016-17-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 0503-14-EP, en su condición de tercero interesado. En lo principal, se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERA.**- El doctor José Patricio Ron Torres en calidad de procurador judicial de DINERS CLUB DEL ECUADOR S.A. como tercer interesado en la causa N.º 0503-14-EP manifiesta en su escrito que ha “... sido notificado, con fecha 8 de febrero de 2017, con la ‘sentencia’ N.º 016-17-SEP-CC, dictada el 18 de enero del mismo año, que solicito ampliar y aclarar en los siguientes términos, que probablemente resultarán insustanciales frente a la imparcialidad, diligencia, minuciosidad, sapiencia y estricto cumplimiento de la Constitución y las leyes que han demostrado en todos sus actos y que el país aplaude unánimemente”, indica a su vez que “Todo juez, tribunal o corte tiene la obligación de analizar previamente si un recurso o acción –como en este caso- ha sido presentado dentro del término establecido en la normas vigentes. No hacerlo significa una grave omisión procesal, una evidente ausencia de diligencia y, por qué no decirlo, una falta de responsabilidad, que pueden llevar a la violación legal y a atentar contra intereses y derechos de las personas involucradas. He revisado la ‘sentencia’ dictada por ustedes y, sin sorpresa alguna, he observado que en ninguna parte han analizado, como correspondía este tema...”. En este orden de ideas, señala el compareciente “Es imprescindible analizar, este punto, el auto de admisión dictado el 10 de junio de 2014. Como antecedente, conviene recordar el texto del primer inciso del Art. 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prescribe, en la parte pertinente, lo siguiente: ‘Sala de Admisión.- La Corte Constitucional contará con una Sala de Admisión encargada de calificar y admitir la procedencia de acciones constitucionales en los casos y términos establecido en la ley’. Es decir que la Sala de Admisión de esa Corte tenía la obligación ineludible de calificar y admitir la procedencia de la acción extraordinaria de protección si había sido presentada en los ‘términos establecidos en la ley’ (...). En resumen, es evidente que la Sala de Admisión debió analizar si la acción extraordinaria de protección fue presentada dentro del término señalado en el Art. 60 de la Ley, y, en caso de no haber sido determinado con claridad, exigir su determinación”. Posteriormente manifiesta que

“En esta extensa sentencia, en el ‘Resumen de admisibilidad’, en relación con el término dentro del cual fue presentada la acción extraordinaria de protección únicamente se expresa lo siguiente: ‘El 10 de junio de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección’. Nada más. A pesar de la imprecisa afirmación del ‘accionante’, en el sentido que había conocido por accidente la sentencia dictada por el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha ‘hace no más de quince días’ y del contradictorio auto dictado por la Sala de Admisión, esa Corte, al elaborar el ‘Resumen de admisibilidad’, no tuvo la más elemental minuciosidad (y responsabilidad) de analizar si la acción extraordinaria de protección fue presentada dentro del término legal (Art. 60 de la Ley). En esas circunstancias, en forma concreta, solicita a esa Corte ampliar y aclarar la sentencia sobre los siguientes aspectos: - ¿Cuál es la fecha en la que el ‘accionante’ conoció ‘accidentalmente’ la sentencia dictada por el Juez Décimo Tercero de lo Civil el 24 de junio de 2013? - ¿No es obvio que decir ‘hace no más de quince días’, afirmación imprecisa y ambigua, no significa determinar una fecha concreta? ¿No está claro que, en el presente trámite, no se ha señalado la fecha conocimiento de la sentencia impugnada y, por tanto, desde la cual debía comenzar a contarse el término legal para su presentación?. - ¿La simple afirmación del ‘accionante’ constituye ‘prueba’ para la Corte Constitucional? ¿No existe un principio general y universal de Derecho que establece que las partes están obligadas a probar (con los medios de prueba reconocidos por la ley) lo que alegan?. - ¿Por qué la Sala de Admisión y luego la Corte no exigieron al ‘accionante’ que determine y pruebe fehacientemente la fecha en la que supuestamente, en ‘forma accidental’, conoció la sentencia que impugna?. - ¿Desde qué fecha esa Corte calculó el término legal para la presentación de la acción extraordinaria de protección? ¿Cómo lo calculó si no está determinada la fecha desde la cual debería haber sido contado?”, indica también el doctor José Patricio Ron Torres en calidad procurador judicial de DINERS CLUB DEL ECUADOR S.A. en su condición de tercer interesado en la causa N.º 0503-14-EP que “En el numeral 3.2 de la sentencia dictada por ustedes, en la parte resolutiva, esa Corte dispone: ‘Retrotraer el proceso hasta el momento de la efectiva vulneración del derecho, es decir hasta la citación con la demanda’ ¿Cómo se debe entender esta frase?. La citación tiene un objetivo: que el deudor, en el caso del juicio verbal sumario, conozca la existencia de la demanda. El 24 de febrero de 2014, a las 10:30hs., compareció ante el Juez Décimo Tercero de lo Civil, planteó la acción extraordinaria de protección y señaló casilla judicial. Luego

ha intervenido en el trámite de la presente acción y ha sido notificado con la sentencia dictada el 18 de enero de 2017. Es decir que conoce que esa Corte ha dispuesto ‘dejar sin efecto la sentencia dictada el 24 de junio de 2013, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha’, que ha resuelto retrotraer ese proceso ‘hasta la citación con la demanda’ y que se deberá realizar un sorteo a otro juez de lo civil para que ‘sustancie la causa partir de la citación con la demanda...’. Como es obvio, habiendo señalado casilla judicial, cuando se realice el sorteo el deudor conocerá y, por tanto, podrá intervenir y actuar en el proceso. En tal virtud, solicito a ustedes aclarar qué significan las frases de su sentencia: ‘hasta la citación con la demanda’ y ‘a partir de la citación con la demanda’, finamente el compareciente manifiesta “La acción extraordinaria de protección presentada y la extensa sentencia dictada por ustedes contienen numerosas inconsistencias. Como se puede observar en la revisión del único tema que he planteado en este escrito, analizarlas resultaría inútil. Conozco la respuesta, que esto convencido será debidamente motivada, como exige el literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución: esa Corte, como ha demostrado palmariamente al país a lo largo de los últimos años, ha actuado con estricto respeto al ordenamiento jurídico vigente, ha demostrado prolijidad en el estudio realizado para dictar la sentencia y se ha pronunciado con absoluta responsabilidad...” **SEGUNDA.**- El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación. **TERCERA.**- La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer los pedidos de aclaración y el de ampliación realizados, de conformidad con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **CUARTA.**- Esta Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional, a través de sus autos definitivos e inapelables, dotados de fuerza vinculante, ha ratificado en varias ocasiones que la aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere obscura, y la ampliación cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. Sobre esta base, este Organismo realizará el análisis del pedido de ampliación solicitado en el presente caso. **QUINTA.**- Previo a continuar, este Organismo estima oportuno señalar que del contenido del escrito presentado por el doctor José Patricio Ron Torres, en calidad de procurador judicial de DINERS CLUB DEL ECUADOR S.A. en su condición de tercer interesado en la causa N.º 0503-14-EP, se evidencia que el mismo pretende que tenga lugar un nuevo estudio de los hechos puestos en conocimiento a esta Corte Constitucional, para que de esta manera tenga lugar una modificación de la decisión

adoptada en la sentencia N.º 016-17-SEP-CC dictada en la causa N.º 0503-14-EP. No obstante de lo expuesto, esta Corte Constitucional procederá a referirse a lo manifestado por el compareciente en lo que respecta a que “Todo juez, tribunal o corte tiene la obligación de analizar previamente si un recurso o acción –como en este caso– ha sido presentado dentro del término establecido en la norma vigentes. No hacerlo significa una grave omisión procesal, una evidente ausencia de diligencia y, por qué no decirlo, una falta de responsabilidad, que pueden llevar a la violación legal y a atentar contra intereses y derechos de las personas involucradas. He revisado la “sentencia” dictada por ustedes y, sin sorpresa alguna, he observado que en ninguna parte han analizado, como correspondía, este tema... ”, toda vez que lo expuesto se constituye en el cuestionamiento principal constante en el escrito motivo del presente auto. Al respecto, este Organismo estima pertinente señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional para el ejercicio de las atribuciones y competencias conferidas por el constituyente y el legislador, encuentra dentro de su estructura interna la existencia de una Sala de Admisión, la cual conforme lo establecido en el artículo 197 ibídem en concordancia con lo prescrito en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, tiene entre sus funciones el pronunciarse respecto de la admisión, inadmisión o rechazo de las acciones constitucionales puestas en su conocimiento -siendo para efectos del presente caso respecto de una acción extraordinaria de protección- en atención a los requisitos normativos previstos para tal efecto, así por ejemplo tomará en consideración para emitir su decisión entre otros aquel relativo al término para la presentación de una acción extraordinaria de protección determinado en los artículos 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En este sentido, en el caso sub judice la Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra y los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera mediante auto de 10 de junio de 2014, resolvieron en ejercicio de sus atribuciones y competencias admitir a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por el ciudadano César Eduardo Montesinos Dávalos en contra de la sentencia de 24 de junio de 2014, dictada por el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha dentro del juicio N.º 2012-0235, es decir entonces, que este Organismo por medio de su Sala de Admisión procedió a realizar el análisis de admisibilidad en el momento procesal correspondiente dentro del

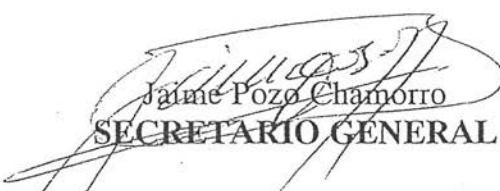
proceso de conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de ~~protección en~~ cuestión. En este contexto, esta Corte Constitucional por medio de su jurisprudencia, así por ejemplo en su sentencia N.º 296-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0281-13-EP ha determinado que “... conforme al principio de preclusión procesal, el examen de admisibilidad fue realizado por la Sala de Admisión pertinente, por lo que no es procedente analizar dichas alegaciones en fase de sustanciación”, en este sentido resulta claro entonces que en atención al principio de preclusión procesal así como también en aras de garantizar una efectiva vigencia del derecho a la seguridad jurídica no es factible que tenga lugar un nuevo pronunciamiento en fase de sustanciación respecto de asuntos que fueron debidamente analizados en fase de admisibilidad.

**SEXTA.-** En lo referente a lo manifestado por el recurrente, respecto a la medida de reparación integral constante en el numeral 3.2 de la parte resolutiva de la sentencia N.º 016-17-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 0503-14-EP, este Organismo considera pertinente hacer referencia a determinados pasajes del análisis realizado en la decisión en cuestión, así por ejemplo, a lo determinado en el desarrollo del primer problema jurídico “1.- La sentencia emitida el 24 de junio de 2013, dentro del juicio verbal sumario Nº 2012-0235, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?”, de manera particular en el estudio realizado “Respecto del primer elemento de la tutela judicial efectiva: Acceso a la Justicia”, en tanto se determinó que “... esta Corte Constitucional tomando en consideración este documento público probatorio otorgado por el Ministerio del Interior, dentro del cual se detalla los movimientos migratorios efectuados por el señor César Eduardo Montesinos Dávalos, constata que efectivamente el referido ciudadano a pesar de haber salido del país el 13 de noviembre de 2011, según dicha certificación no se desprende que este haya regresado al Ecuador, peor aún a las fechas en el señor César Eduardo Montesino Dávalos supuestamente fue citado por parte de la oficina de citaciones de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con la demanda en análisis, el 13, 15 y 21 de noviembre de 2012. En base a estas circunstancias, el legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección no pudo haberse enterado inmediatamente y dentro de los términos que prevé la ley de la demanda presentada en su contra por Diners Club del Ecuador S.A., debido a que no fue citado legalmente en vista que a las fechas de la aparente citación no se prueba que este haya estado en el país, por el contrario, de la certificación otorgada por el órgano competente de llevar el registro migratorio de los ecuatorianos, el señor César Eduardo Montesinos Dávalos no habría retorna do al Ecuador, a la época en que se llevó a efecto la prenombrada”.

citación”. Así también, en lo manifestado por este Organismo en el desarrollo del segundo problema jurídico “2.- La sentencia dictada el 24 de junio de 2013, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República?”, toda vez que determinó que “Tal como se ha advertido del desarrollo del problema jurídico anterior, si bien es cierto, los funcionarios de la oficina de citación de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha supuestamente habrían citado al demandado del juicio verbal sumario N.º 235-2012, en esta ciudad de Quito, esta citación no pudo surtir efectos jurídicos en virtud a que el accionado, conforme los documentos probatorios que ha aparejado no se encontraba en el país en las fechas de las supuestas citaciones (...). De esta manera las supuestas citaciones realizadas el 13, 15 y 21 de noviembre de 2012, no tendrían sentido, ya que del documento público probatorio otorgado por la autoridad competente, no se constata que el señor César Eduardo Montesinos Dávalos haya regresado al país en aquella época del mes de noviembre del año 2012, y, peor aún se ha comprobado que el referido ciudadano haya permanecido en el Ecuador en las antedichas fechas”. Como consecuencia de lo expuesto y en atención a otras consideraciones realizadas por el Pleno del Organismo en la decisión en cuestión, esta Corte Constitucional declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial y a la defensa previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, respectivamente y dispuso con claridad, en ejercicio de sus competencias y atribuciones, como medidas de reparación integral coherentes y pertinentes por un lado con las particularidades del caso y por otro con la vulneración de derechos declara lo siguiente: “3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 24 de junio de 2013, por el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha, dentro del juicio verbal sumario N.º 2012-0235. 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento de la efectiva vulneración del derecho, es decir, hasta la citación con la demanda. 3.3 Disponer que previo sorteo, otro juez de lo civil de Pichincha sustancie la causa a partir de la citación con la demanda, evitando incurrir en las vulneraciones advertidas en este sentencia.” **SÉPTIMA.**- En virtud de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve NEGAR el pedido del doctor José Patricio Ron Torres, en calidad de procurador judicial de Diners Club del Ecuador S.A. como tercero interesado dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 503-14-EP, en razón que el mismo es contrario a la naturaleza del recurso de ampliación y aclaración y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 016-17-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0503-14-EP. **Notifíquese.**-



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZON.**- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 05 de abril de 2017.- Lo certifico,



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/epz

