



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

TERCER SUPLEMENTO

Año I - Nº 93

**Quito, miércoles 2 de
octubre de 2013**

Valor: US\$ 5.00 + IVA

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

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

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

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

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

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

148 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

DICTÁMENES:

- 001-13-DCP-CC** No emitir el dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el caso No. 0002-10-CP, hasta que se cumpla de manera integral la verificación del requisito de legitimidad democrática 2
- 001-13-DEE-CC** Emítese dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1160 que hace relación a la renovación del estado de excepción en la provincia del Azuay 8
- 017-13-DTI-CC** Declárase que el “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador”, no guarda conformidad con lo dispuesto en el artículo 416, primer inciso de la Constitución de la República 13
- 024-13-DTI-CC** Declárase que el “Convenio de Reconocimiento de Títulos y Certificados de Estudios de Educación Primaria, Educación General Básica y Secundaria o sus Denominaciones Equivalentes entre la República del Ecuador y la República Argentina” es compatible con la Constitución 19
- 025-13-DTI-CC** Dictamínase que el texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador 24

SENTENCIAS:

- 001-13-SAN-CC** Acéptase parcialmente la acción por incumplimiento de norma, presentada por el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera 37
- 008-13-SAN-CC** Niégase la acción por incumplimiento presentada por el señor José Alfredo Mejía Idrovo 45

	Págs.
009-13-SAN-CC Niégase la acción por incumplimiento planteada por el señor Remberto Leonardo González Garcés	49
009-13-SIN-CC Acéptase parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador	53
010-13-SAN-CC Acéptase la acción por incumplimiento planteada por el señor Sergio Marzo Vanegas, representante de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil	59
047-13-SCN-CC Niégase la consulta planteada por el señor José de la Gasca López Domínguez, Juez Vigésimo Primero de Garantías Penales del Guayas (e)	66
058-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Rosa Elvira Pérez Maldonado	71
059-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Gonzalo Robert Quezada Loaiza, Director de la Coordinación Regional de Regulación y Control Minero Machala	76
060-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Carlos Enrique Vélez Rezabala	80
061-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Gloria Piedad Vidal Illingworth, en calidad de Ministra de Educación	87
062-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el Dr. Gustavo Enrique Villacís Rivas, Rector de la Universidad Nacional de Loja	94
064-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Edgardo Secundino Lara Averos	100
065-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Marcela Aguiñaga Vallejo, en calidad de Ministra del Ambiente y otra	104
066-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Wilfrido Mendoza Giler	109
067-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el legitimado activo abogado Mauricio Freire Morán	118

	Págs.
070-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Galo Salamea Molina, representante legal de la Compañía ADAPAUSTRO S.A.	125
071-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Leopoldo Minga Chávez	130
072-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta	134
075-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo	143

Quito, D. M, 25 de septiembre de 2013

DICTAMEN N.º 001-13-DCP-CC

CASO N.º 0002-10-CP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción fue presentada ante la Corte Constitucional, para el período de transición, por el entonces presidente del Consejo Nacional Electoral, Omar Simón Campaña, quien, por medio del oficio N.º 111-P-OS-CNE-2010 del 18 de febrero de 2010, solicitó que este Organismo emita dictamen de constitucionalidad de las preguntas formuladas por el asambleísta Galo Lara Yépez y contenidas en el oficio N.º AN-GL-2010-381 del 20 de enero del 2010, quien requirió, además, que el Consejo Nacional Electoral le proporcione los formularios que sirvan de respaldo para recabar nombres, apellidos, números de cédula de identidad y firmas o huellas digitales de las personas que respalden la consulta popular planteada.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 0002-10-CP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 12 de septiembre de 2012 a las 10h00, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Nina Vacarí Vega, Manuel Viteri Olvera y Alfonso Luz Yúnes, mediante voto de mayoría, resolvió admitir a trámite la acción.

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

La señora jueza constitucional Wendy Molina Andrade, con providencia del 11 de abril de 2013, en virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012 y en conformidad con lo dispuesto en la normativa contenida en el artículo 194 numeral 3 y artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento de la causa.

Antecedentes de hecho

Por medio del oficio N.º AN-GL-2010-381 del 20 de enero del 2010, el entonces asambleísta Galo Lara Yépez solicitó al Consejo Nacional Electoral, principalmente, que se le conceda “[...] los formularios que sirvan de respaldos para recabar los nombres y apellidos, número de cédula de identidad y las firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la siguiente propuesta de consulta popular acerca de la regulación del uso, tiempo de duración, frecuencia y transmisión de las cadenas presidenciales y demás organismos públicos [...]”.

Adicionalmente, en la comunicación referida menciona el exasambleísta: “Mientras son recogidas las firmas, solicito que se envíe esta propuesta a la Corte Constitucional para que determine si la petición está conforme a lo establecido en la Constitución y en esta ley”. Señalando también que la propuesta de consulta popular es de carácter nacional, por lo que solicitó al Organismo Electoral que se certifique la cantidad de personas inscritas que representan el 5% en el registro electoral.

Mediante resolución del entonces Pleno de Consejo Nacional Electoral N.º PLE-CNE-3-2-2-2010 del 3 de febrero de 2010, se resolvió aprobar el memorando N.º 063-2010-CEP-DAJ-CNE del 29 de enero de 2010, que en lo pertinente ordenó: “a) Disponer al Director General de Procesos Electorales, diseñe el formulario para la recolección de firmas de respaldo a una consulta popular, formulada por el señor Galo Lara Yépez, relacionada con la transmisión de cadenas presidenciales y demás organismos públicos, mismo que será aprobado por el Pleno del Organismo” y finalmente “c) Se dispone al Director de Asesoría Jurídica prepare el texto de consulta dirigido al Presidente de la Corte Constitucional, al que se adjuntará el oficio No. AN-GL-2010-381 de 20 de enero del 2010, suscrito por el señor Galo Lara Yépez, con el fin de que se analice la constitucionalidad de la consulta propuesta, documento que llevará pie de firma del licenciado Omar Simon Capaña, Presidente del Órgano”.

Pretensión concreta

Solicita el entonces presidente del Consejo Nacional Electoral que la Corte Constitucional “[...] emita el dictamen de constitucionalidad de las preguntas que servirán para dicha consulta popular.”

Texto de las preguntas propuestas para Consulta Popular

“**PRIMERA PREGUNTA** ¿Considera Usted que debe existir una regulación acerca del uso, tiempo de duración, frecuencia y transmisión de las cadenas presidenciales y demás organismos públicos?”

RESPUESTAS SI ó NO

“**SEGUNDA PREGUNTA** ¿Considera Usted qué el contenido de las cadenas presidenciales y demás organismos públicos, debe limitarse únicamente a la rendición de cuentas?”

RESPUESTAS SI ó NO

“**TERCERA PREGUNTA** De ser afirmativas algunas de las preguntas anteriores. ¿Considera Usted que la Asamblea Nacional debe establecer, mediante ley, sanciones en caso de violarse las antes mencionadas regulaciones?”

RESPUESTAS SÍ ó NO

“**CUARTA PREGUNTA** ¿Está de acuerdo con el gasto de un millón de dólares todos los sábados en informes de cadenas gubernamentales que no logran nada positivo y sólo causan críticas y problemas?”

RESPUESTAS SÍ ó NO

“**QUINTA PREGUNTA** ¿Está de acuerdo en qué se supriman las cadenas sabatinas que sólo sirven para denigrar y ofender a los conciudadanos?”

RESPUESTAS SÍ ó NO”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con lo que establece el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República. De la misma forma, según dispone el último inciso del artículo 104 de la Norma Fundamental ecuatoriana, todas las consultas populares solicitadas por la presidenta o presidente de la República, por la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por la iniciativa popular, requieren dictamen previo de la Corte Constitucional.

En concordancia, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 127, ratifica la competencia de la Corte Constitucional para la realización del control previo de constitucionalidad a todas las convocatorias de consulta popular; en efecto, la norma textualmente señala:

“La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento.” (Énfasis fuera de texto).

En tanto que los artículos 102 al 105 del mismo cuerpo legal determinan el procedimiento que debe ser observado para ejercer el control constitucional, de tal forma que se garantice la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a las consultas populares, señala expresamente que su control automático por parte de la Corte Constitucional estará regido “en los mismos términos y condiciones”, que aquel a efectuarse respecto de la convocatoria a referéndum reformativo de la Constitución. Dichas reglas, contenidas en los artículos 102 a 105 de la Ley, determinan una doble dimensión del control que realizará la Corte Constitucional. La primera de ellas es la formal, encaminada a determinar si se cumplen los requisitos procesales para la realización de la consulta; si existe la competencia para efectuar la pregunta planteada, y si se ha garantizado la libertad del elector, específicamente respecto de cargas de “lealtad” y “claridad”. Esta dimensión protege la legitimidad democrática que se debe tener para realizar la pregunta, la que constituye un elemento sin el cual no se hace posible pasar a realizar otro tipo de control. Así, una vez determinada la constitucionalidad formal de la convocatoria a consulta popular, correspondería a la Corte realizar un control material de la consulta misma. En este control se abarcará no solo el análisis del cuestionario, sino también los considerandos introductorios a las mismas. El control material se basa, entonces, en el asunto concreto respecto del cual se hace la pregunta.

En el mismo sentido, el artículo 74 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional prescribe la atribución de este Organismo para efectuar el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular.

Análisis de la convocatoria a consulta popular

Una de las características más importantes de la Constitución ecuatoriana tiene relación a su amplio catálogo de derechos de participación, dirigidos hacia una efectiva participación ciudadana en las decisiones políticas, tanto a nivel nacional como local, a través de varios mecanismos de democracia directa. De acuerdo a la Norma Fundamental, todas las ciudadanas y ciudadanos, ya sea en forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos¹.

Bajo este nuevo paradigma, la consulta popular constituye uno de los más eficaces mecanismos de democracia directa. De acuerdo al contenido del artículo 104 de la Constitución, la consulta popular debe ser convocada por el Consejo Nacional Electoral a pedido de la presidenta o presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o en atención a la iniciativa ciudadana, de lo cual se colige que la iniciativa para consulta popular corresponde a:

1. La presidenta o presidente de la República, sobre los asuntos que estime convenientes;
2. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, sobre temas de interés para su jurisdicción; y,
3. La ciudadanía sobre cualquier asunto. Debiendo contar con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral cuando la consulta sea de carácter nacional; o no menos del diez por ciento de personas del registro electoral correspondiente, cuando la consulta sea de carácter local.

En efecto, la consulta popular constituye la mejor forma de participación en la democracia directa, dado que las ciudadanas y los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto, más allá del proceso electivo regular de autoridades. Por lo tanto, puede considerarse a este mecanismo como la forma más desarrollada de un sistema democrático avanzado.

Es importante señalar que la consulta popular involucra una participación activa de la población en los asuntos políticos de interés común, lo que a su vez implica la existencia de normas jurídicas que posibiliten tal participación y de un alto nivel de conciencia política en la ciudadanía. En nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público constituye un derecho de las personas y un proceso permanente de construcción del poder ciudadano².

Sumado a lo anterior, es preciso resaltar que la propia Norma Fundamental, al señalar en su artículo primero que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de [...] las formas de participación directa previstas en la Constitución”, reconoce que la esencia de la democracia se fundamenta justamente en la posibilidad de que la ciudadanía exprese su voluntad soberana sobre los asuntos de la vida pública.

² “Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” Constitución de la República del Ecuador.

¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 95.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló en su dictamen N.º 0001-10-DCP-CC, que la forma más acertada del desarrollo de la democracia de un país se obtiene con la participación de los ciudadanos de manera directa en la toma de decisiones sobre asuntos trascendentales, debido a que precisamente esa es la esencia de la democracia³.

De esta manera queda evidenciado como la Constitución de la República refrenda la importancia del pronunciamiento popular mediante la iniciativa ciudadana al no establecer restricciones mínimas respecto de los temas sobre los cuales la ciudadanía pueda solicitar consulta, al señalar en el inciso cuarto del artículo 104, que se la podrá solicitar “sobre cualquier asunto”; en este orden las únicas limitaciones se relacionan a asuntos relativos a tributos o a la organización política administrativa del país.

Además de la limitación respecto a los asuntos sobre los cuales no puede referirse la consulta popular convocada por la iniciativa ciudadana, la Carta Magna establece como principio de legitimidad democrática, un porcentaje de personas que pueden solicitar dicha convocatoria. De este modo, según el artículo 104 de la Constitución, el ejercicio de este derecho solo será posible:

- 1) Cuando la consulta popular sea de carácter nacional, el petitorio deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 5% de las personas inscritas en el registro electoral nacional; y,
- 2) Cuando la consulta popular sea de carácter local, el petitorio deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente.

Análisis del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 104 de la Constitución

Con las consideraciones anotadas le corresponde a la Corte Constitucional analizar si en el caso N.º 0002-10-CP se cumplió o no el procedimiento constitucional para la convocatoria a consulta popular por parte de la iniciativa ciudadana. En este sentido, el caso sometido a conocimiento de este Organismo constituye un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular de iniciativa ciudadana acerca de varias preguntas formuladas por el ciudadano Galo Lara Yépez, consulta que vale resaltar tiene carácter nacional.

Conforme a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, la convocatoria a consulta popular de carácter nacional solicitada al Consejo Nacional Electoral de iniciativa ciudadana, debe contar con el respaldo de un número de firmas no inferior al 5% de las personas inscritas en el registro electoral nacional, respaldo que justamente es la base del requisito de la consulta popular de “iniciativa ciudadana”.

Ahora bien, de la verificación de los requerimientos de control previo y vinculante de constitucionalidad presentado

ante este Organismo por parte del presidente del Consejo Nacional Electoral, no se observa que se haya incorporado la justificación del respaldo de al menos del 5% de las personas inscritas en el registro electoral que sustente la consulta popular de iniciativa ciudadana.

Al contrario, obra del expediente, a fojas 3, la solicitud al Consejo Nacional Electoral por parte de Galo Lara Yépez que le faciliten:

“[...] los formularios que sirvan de respaldos para recabar los nombres y apellidos, número de cédula de identidad y las firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la siguiente propuesta de consulta popular acerca de la regulación del uso, tiempo de duración, frecuencia y transmisión de las cadenas presidenciales y demás organismos públicos [...]”.

Continua el solicitante “[...] Mientras son recogidas las firmas, solicito que se envíe esta propuesta a la Corte Constitucional para que determine si la petición está conforme a lo establecido en la Constitución y en esta Ley”.

En tanto que a foja 1 consta la resolución del Pleno del Consejo Nacional Electoral N.º PLE-CNE-3-2-2-210 del 3 de febrero del 2010, en la que se dispuso: a) Realizar el diseño de formularios para la recolección de firmas de respaldo a la consulta popular formulada por Galo Lara; b) Realizar el cálculo del número de firmas que correspondan al 5% de ciudadanos inscritos en el registro electoral; y c) Preparar el texto de consulta dirigido al presidente de la Corte Constitucional con el fin de que se analice la constitucionalidad de la consulta propuesta.

Se evidencia entonces una confusión acerca del momento en el que debe acompañarse el respaldo popular que acredite la legitimidad democrática para presentar una consulta popular a nombre de la ciudadanía. En este aspecto, es importante citar textualmente lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República:

“La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. **Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.**” (Énfasis fuera de texto).

Es decir, el documento que se presente como petitorio de consulta popular debe necesariamente estar acompañado de los documentos que acrediten la legitimación democrática, para convocar a una consulta popular por iniciativa ciudadana.

En tal sentido, la Corte Constitucional debe esclarecer, con el propósito de disipar confusiones al respecto, que el control constitucional de la convocatoria a consulta popular de iniciativa ciudadana precede a la convocatoria, pero no antes de la recolección de firmas, es decir el control de constitucionalidad de la o las preguntas a ser consultadas

³ Corte Constitucional, para el período de transición, dictamen N.º 0001-10-DCP-CC, caso N.º 0001-09-CP.

mediante iniciativa popular no procede si no se verifica previamente la legitimidad democrática de la que estas, las preguntas, se encuentren investidas, caso contrario la Corte Constitucional realizaría un control de constitucionalidad de un petitorio que no cuenta con los requisitos establecidos en la Constitución, lo cual anularía el requisito de legitimación democrática establecida para el ejercicio de la participación ciudadana, en tanto derecho constitucional.

De esta forma, para que el órgano de control constitucional pueda emitir su dictamen de control constitucional, como es el caso de la consulta popular de iniciativa ciudadana, necesariamente debe contar con la verificación por parte del órgano correspondiente, Consejo Nacional Electoral del cumplimiento del respaldo, ya sea del 5% o del 10% según sea el caso, para acreditar la legitimación democrática.

Al respecto, debe precisarse que dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democrático, el máximo órgano de administración de justicia constitucional tiene la función de actuar como un órgano contra mayoritario, es decir, garantizando el respeto de los derechos más allá del poder de las mayorías. En estas circunstancias le está vedado a la Corte realizar control de constitucionalidad de la pregunta previo a la recolección de firmas, pues de así proceder, se estaría impidiendo que la Corte Constitucional examine integralmente la constitucionalidad de lo que puede ser objeto de la consulta, incluida la legitimidad democrática de los accionantes de la iniciativa ciudadana.

En esta misma línea, la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, determina en sus artículos 182 y 183, lo siguiente:

“Art. 182.- La ciudadanía, para proponer una enmienda o reforma constitucional, utilizar la iniciativa legislativa o para procesos de consulta popular o revocatoria del mandato, deberá entregar respaldos con los nombres y apellidos, número de cédula de identidad y las firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la propuesta.

Art. 183.- El Consejo Nacional Electoral, una vez recibida la petición por parte de las y los proponentes, solicitará que en el plazo de tres días la Secretaría de la Asamblea Nacional certifique la fecha de presentación de la propuesta. De igual forma enviará la propuesta a la Corte Constitucional para que determine si la petición está conforme a lo establecido en la Constitución y en esta ley.”⁴
(Énfasis fuera de texto).

En efecto, la petición de la consulta popular de iniciativa ciudadana se realiza ante el Consejo Nacional Electoral, adjuntando a dicho petitorio las firmas que acreditan la legitimación democrática, luego de lo cual el Consejo debe enviar la propuesta a la Corte Constitucional para que se realice el control correspondiente, luego de lo cual “El Consejo Nacional Electoral, una vez [...] acepte la solicitud

presentada por la ciudadanía y con el dictamen previo de la Corte Constitucional, en los casos que amerite, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días”⁵, lo que se encuentra en plena concordancia con lo establecido en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando dispone que el control automático de constitucionalidad se realizará de “todas las convocatorias a consulta popular”.

Por consiguiente, en el caso N.º 002-10-CP esta Corte, al verificar el incumplimiento del requisito establecido en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, esto es, el respaldo de no menos del cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral, está impedida de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas presentadas por el proponente, en este momento procesal hasta que se subsanen las omisiones señaladas.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

A partir de la problemática analizada en este caso, la Corte Constitucional verifica que la confusión surgió a partir de una errada interpretación del artículo 104 de la Constitución y de normas infra constitucionales atinentes al procedimiento que debe observarse para la emisión del dictamen de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares⁶, ante lo cual, el máximo órgano de administración de justicia constitucional, en su calidad de intérprete auténtico de la Constitución, procede a dilucidarlo con el fin de evitar que estas confusiones devengan en una afectación a la participación democrática garantizada en la Constitución de la República.

En efecto, como ya se argumentó en líneas anteriores, el control de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares, previsto en los artículos 104 y 438 de la Constitución, se efectúa previo a la convocatoria de consulta popular, y no antes de la verificación del presupuesto constitucional de legitimación democrática por parte del Consejo Nacional Electoral cuando estas provengan de la iniciativa ciudadana.

Si bien es cierto que la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la actual han admitido a trámite solicitudes de control de constitucionalidad acerca de las preguntas que eventualmente puedan plantearse en consultas populares de iniciativa ciudadana, este proceder ha obedecido a la falta de un precedente dictado por el Pleno del Organismo, en atención a la competencia prevista en el artículo 429, en concordancia con el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, que determine con meridiana claridad y exactitud cuál es el procedimiento que debe observarse para el ejercicio de este derecho constitucional.

⁵ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, artículo 184.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 127; y de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, artículos 182, 183 y 184.

⁴ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.

Sin lugar a duda, este escenario constitucional conlleva a la necesidad de establecer los requisitos que deberá examinar la respectiva Sala de Admisión, tal como esta Corte lo ha hecho en ocasiones anteriores⁷. Con estos antecedentes, la Corte Constitucional determina que para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, en concordancia con los artículos 182 y 183 de Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia; requisito que deberá ser verificado por la Sala de Admisión en funciones, conforme lo prescrito en el artículo 10 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De esta forma, este Organismo unifica y determina el alcance del mandato constitucional prescrito en el artículo 104 de la Constitución, con el fin de dotar de seguridad jurídica el ejercicio de los derechos.

III. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. No emitir dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el caso N.º 0002-10-CP, hasta que se cumpla de manera integral la verificación del requisito de legitimidad democrática, determinado en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, en concordancia con lo prescrito en los artículos 182 y 183 de Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
2. Disponer al Consejo Nacional Electoral la verificación del cumplimiento del requisito de la legitimidad democrática, establecido en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, antes de solicitar el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada por Galo Lara Yépez.
3. En virtud de la competencia establecida para la Corte Constitucional contenida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, dada la relevancia del problema identificado en el presente caso, esta Corte Constitucional establece la siguiente regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto erga omnes para todas las causas que se encuentren en trámite y las que se presenten con las mismas características:

Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución; requisito que deberá ser verificado por la Sala de Admisión en funciones conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Disponer que el Consejo Nacional Electoral adecúe la normativa interna al análisis, razonamiento y decisión establecido en este dictamen.
 5. Poner en conocimiento del Consejo Nacional Electoral el presente dictamen, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de este dictamen para conocimiento de los actores políticos y ciudadanía en general.
 6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO**.

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión ordinaria del 25 de septiembre del 2013. Lo certifico.

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

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

CASO No. 0002-10-CP

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

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

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-13-SCN-CC, caso No. 535-12-CN, gaceta constitucional No. 001.

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

DICTAMEN N.º 001-13-DEE-CC

CASO N.º 0006-12-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

El economista Rafael Correa Delgado, en su calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución de la República, mediante oficio N.º T.6363-SNJ-12-528, del 02 de mayo de 2012, notificó al presidente de la Corte Constitucional, la renovación del estado de excepción a la provincia del Azuay, con la finalidad de implementar las medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que la afecta.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió la notificación del Decreto Ejecutivo N.º 1160, emitido por el presidente constitucional de la República, el día 02 de mayo de 2012. De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo cuarto innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General, certificó que en referencia a la acción N.º 0006-12-EE, esta tiene relación con el caso N.º 0003-12-EE.

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

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre del 2012, mediante memorando N.º 020-CCE-SG-SUS-2012, remitió el expediente al juez sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán, a fin de que continúe con el trámite de la causa.

La norma objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional

“No. 1160

RAFAEL CORREA DELGADO

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA:**

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 389 de la Constitución de la República establece que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que el número 6 del referido Artículo señala que el organismo técnico rector en materia de gestión de riesgos debe realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir la vulnerabilidad y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional;

Que conforme al Artículo 164 de la Constitución de la República, el señor Presidente Constitucional de la República puede decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, entre otros casos, por un desastre natural;

Que la intensa estación invernal ha afectado también en la provincia de Azuay, causando grandes estragos a la población que sufre con desproporcionado rigor las consecuencias del desastre y por ende está más vulnerable a los riesgos que afectan a la salud, vivienda, agricultura, educación, infraestructura, bienes y servicios;

Que el territorio de la provincia del Azuay se caracteriza por los deslizamientos activos, que se agravan por las malas prácticas agrícolas y drenajes antitécnicos en las zonas urbanas periféricas;

Que las precipitaciones de los últimos días, han agravado tal situación, afectando a las parroquias rurales y urbanas en la ciudad de Cuenca;

Que, ante tal situación, el riesgo de la población se ha incrementado frente a las precipitaciones que se esperan en el mes de abril;

Que es urgente y necesario intervenir inmediatamente para procurar reducir los efectos de las precipitaciones que se prevé se presentarán en los próximos días;

Que mediante oficio No. SNGR-RES-2012-016 de 26 de abril de 2012, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos solicitó que se renove el estado de excepción en la provincia de Azuay; y,

En ejercicio de la facultad establecida en el Artículo 164 de la Constitución de la República,

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar el Estado de Excepción declarado en la provincia de Azuay, con la finalidad de implementar las medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que la afecta.

Artículo 2.- Se dispone a los Ministerios de Coordinación: de Seguridad, de la Producción, de Desarrollo Social, y a los Ministerios de: Interior, Defensa, Finanzas, Salud Pública, Educación, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Transporte y Obras Públicas, Secretaría Nacional del Agua y Secretaría de Pueblos, que en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Gobiernos Autónomos Descentralizados, y Organismos Técnicos pertinentes, en el ámbito de sus respectivas

competencias, dispongan la ejecución inmediata de las acciones que fueren indispensables para la atención de emergencia y para mitigar los daños ocasionados en las *zonas de* las referidas provincias, como consecuencia de la intensa estación invernal y precautelar la integridad y supervivencia de los moradores de dicha zona.

Asimismo se dispone la movilización nacional, militar y policial, en la provincia de: Azuay, de tal manera que las todas entidades de la Administración Pública Central e Institucional de la provincia; coordinarán sus esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para la atención de estado de excepción por la intensa estación invernal.

Para los fines señalados en este artículo, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos coordinará la elaboración de los planes de acción y presupuestos correspondientes;

Artículo 3.- El período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

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

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

Artículo 6.- De la ejecución de este Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense a los Ministerios, Secretarías y Organismos Técnicos.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, el día de hoy 29 de abril de 2012.

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA”.

Mediante Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, consta la fe de erratas Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de Abril de 2012 (fs. 39 vuelta), la cual reza:

“(…) En tal virtud solicito señor Director, proceder con la siguiente fe de erratas:

DICE:

Artículo 3.- El período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

DEBE DECIR:

Artículo 3.- El período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

En consecuencia sírvase disponer la publicación de la Fe de Erratas conforme los detalles establecidos en líneas anteriores. (...)”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y demás pertinentes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En conformidad a la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o no de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de abril de 2012 y de la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

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

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir sobre la constitucionalidad o no de las antes referidas declaratorias de estado de excepción.

- 1) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la declaratoria de estado de excepción?
- 2) El Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de abril de 2012 y la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, ¿cumplen con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución de la República, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
- 3) El Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de abril de 2012 y la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, ¿se someten a los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

1) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la declaratoria de estado de excepción?

El estado de excepción es un mecanismo normativo-constitucional del que gozan los Estados democráticos para enfrentar de manera adecuada y eficaz aquellos problemas graves e imprevisibles suscitados en el territorio nacional, dentro de los parámetros de observancia y respeto a los derechos y garantías constitucionales.

En el derecho internacional y en el derecho interno, el estado de excepción conlleva la suspensión del ejercicio de determinados derechos constitucionales, sin que esta facultad sea de modo ilimitado. Así, los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, cuyo único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado¹.

En el caso *sub judice*, cabe remitirse a lo enunciado en el artículo 165 de la Constitución de la República que dispone: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución (...)”. De este texto constitucional se desprende cuáles son los derechos susceptibles de limitación en el estado de excepción y no otros, los mismos que deben someterse a la cualidad de la prudencia.

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

2) El Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de abril de 2012 y la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, ¿cumplen con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución de la República, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

El artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el presidente de la República, notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para que se realice el control de constitucionalidad en la especie del Decreto Ejecutivo N.º 1160 y la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, mediante los cuales se renueva el estado de excepción declarado en la provincia de Azuay, con la finalidad de implementar las medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que la afecta, ha sido notificado dentro de los tiempos establecidos en la norma constitucional antes referida, conforme consta de la recepción del referido Decreto Ejecutivo, constantes a fojas 1, 2 y 3, y la fe de erratas del 05 de junio de 2012, constante a fs. 39 y vta., del expediente constitucional.

Adicionalmente, debe determinarse si el Decreto Ejecutivo materia de este control constitucional, guarda conformidad con lo establecido en los artículos 164 de la Constitución de la República y 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los cuales se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los Decretos de declaratoria de estado de excepción, estos son los siguientes:

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

El presidente constitucional de la República expresa en el Decreto Ejecutivo que se analiza, que la intensa estación invernal producida en la provincia del Azuay está causando graves estragos a la población, que sufre con desproporcionado rigor las consecuencias del desastre y por ende está más vulnerable a los riesgos que afectan a la salud, vivienda, agricultura, educación, infraestructura, bienes y servicios. Que el territorio de la provincia del Azuay se caracteriza por los deslizamientos activos, que se agravan por las malas prácticas agrícolas y drenajes antitécnicos en las zonas urbanas periféricas. Que las precipitaciones de los últimos días, han agravado tal situación, afectando a las parroquias rurales y urbanas en la ciudad de Cuenca. Que ante tal situación, el riesgo de la población se ha incrementado frente a las precipitaciones que se esperan en el mes de abril, por lo que es urgente y necesario intervenir inmediatamente para procurar reducir los efectos de las precipitaciones que se prevé se presentarán en los próximos días, en virtud de lo cual, la Secretaría de Gestión de Riesgos solicitó que se renueve el estado de excepción en la provincia del Azuay. De la revisión del Decreto Ejecutivo N.º 1160 y la fe de erratas, puede determinarse que el presidente de la República fundamenta la renovación del estado de excepción en la provincia del Azuay conforme a lo prescrito en el artículo 164 primer inciso de la Constitución de la República que hace relación al caso de “(...) desastre natural.” y, en lo prescrito en el artículo 389 de la Carta Magna que establece que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad; para ello, se ordena la ejecución inmediata de acciones indispensables para la atención de emergencia por parte de los Ministerios, Secretarías y demás organismos pertinentes, así como también se decreta la movilización nacional, militar y policial en la provincia del Azuay. En virtud de aquello, se considera que el presidente de la República del Ecuador ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Justificación de la declaratoria

El Decreto Ejecutivo N.º 1160, establece que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de

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

vulnerabilidad, implementar medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que soportan algunas regiones del país. Estos justificativos determinan el cumplimiento de lo determinado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

El artículo 164 de la Constitución de la República faculta al presidente de la República decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él; así, el primer mandatario mediante el Decreto Ejecutivo materia de este control, ha dispuesto el estado de excepción cuyo ámbito territorial abarca la provincia del Azuay.

Con relación al ámbito temporal, conforme consta del Decreto Ejecutivo N.º 1160, establece que la duración de la renovación del estado de excepción, es de treinta días a partir de la suscripción del presente Decreto Ejecutivo. Entonces, queda satisfecho lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

El artículo 165 de la Constitución de la República determina qué derechos pueden ser suspendidos o limitados por el presidente de la República dentro del estado de excepción. En el Decreto Ejecutivo *sub judice*, no consta ninguno de los derechos susceptibles de suspensión o limitación, en razón de que las situaciones fácticas no requieren dictar tales medidas. Queda cumplido lo dispuesto en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución de la República y con el artículo 120 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

e) Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los tratados internacionales

Del texto del Decreto Ejecutivo N.º 1160, así como de los textos de los oficios dirigidos al presidente de la Corte Constitucional, por parte de la Presidencia de la República, consta la notificación de la declaratoria del estado de excepción, a la Corte Constitucional, es decir que se ha satisfecho, lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de abril de 2012, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción en la provincia del Azuay, fue suscrito por el

presidente de la República, en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1160 y en la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, porque las medidas adoptadas en los mismos están destinadas a garantizar la protección de las personas, las colectividades y la naturaleza, así como implementar medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que afecta a la provincia de Azuay; medidas estas que tienen un período de renovación del estado de excepción, de treinta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo antes enunciado.

3) El Decreto Ejecutivo N.º 1160 del 29 de abril de 2012 y la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, ¿se someten a los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Con el objeto de determinar la constitucionalidad del estado de excepción, materia de este control, es necesario verificar lo siguiente:

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

En el texto del Decreto Ejecutivo N.º 1160 constan las razones que motivaron su expedición y renovación, que esencialmente se refieren a dotar de protección a las personas, las colectividades y la naturaleza, así como implementar medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que afecta a la provincia del Azuay.

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

Queda justificado que la declaratoria de la renovación del estado de excepción a través del Decreto Ejecutivo materia de este análisis, tiene por objetivo garantizar la protección de las personas, las colectividades y la naturaleza, así como implementar medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que afecta a la provincia del Azuay.

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

El riesgo de la población y los desastres naturales que ha producido la estación invernal en la provincia del Azuay determina que para mitigar o atenuar estos efectos naturales negativos para la población, requiere de la toma de medidas excepcionales destinadas a implementar los mecanismos de prevención pertinentes y así enfrentar sus efectos. Sobre la

base de estos hechos se considera que es adecuada la adopción de la renovación del Estado de Excepción en la provincia del Azuay, cuyo contenido consta en el Decreto Ejecutivo materia de este control constitucional.

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

Los límites temporales y espaciales determinados en el Decretos Ejecutivo N.º 1160 y la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, establecen que el límite temporal de la renovación del estado de excepción, es de treinta días respectivamente y que su límite espacial está circunscrito a la provincia del Azuay.

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

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.º 1160, disponen la implementación de mecanismos de prevención y mitigación para el impacto de la intensa estación invernal que afecta a la provincia del Azuay, a fin de precautelar la integridad y supervivencia de los pobladores de esta, disponiéndose además, la movilización nacional militar y policial dentro de la enunciada circunscripción territorial, a efecto de que los Ministerios y Secretarías correspondientes coordinen y ejecuten el Decreto Ejecutivo materia de análisis.

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

Los desastres naturales producidos por la intensa estación invernal que con mayor intensidad afecta a la provincia del Azuay, determina la implementación y aplicación de medidas urgentes dirigidas a proteger la integridad y supervivencia de las poblaciones afectadas por el agudo invierno, razón por la cual, existe la debida proporcionalidad del Decreto Ejecutivo analizado y encuentra sustento, porque no vulnera ni restringe ningún derecho constitucional.

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

La relación de causalidad tiene soporte, en tanto, la emisión del Decreto Ejecutivo que se examina, es consecuencia de la grave situación que por los desastres naturales atraviesan las poblaciones establecidas en la provincia del Azuay, debido al desmedido temporal invernal y que efectivamente están destinadas a otorgar protección a la integridad y supervivencia de estos sectores humanos, estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1160, encuentran fundamento, en tanto, se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la intensa estación invernal y a entregar protección a los habitantes de la provincia del Azuay. En este contexto, el Decreto Ejecutivo materia de análisis, goza de idoneidad, porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la República y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1160, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afecten ni restrinjan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse en el caso *sub judice*, a este requisito.

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

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

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1160, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

Del análisis y exposiciones antes enunciadas, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas a través del Decreto Ejecutivo N.º 1160 y de la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012, que hacen relación a la renovación del estado de excepción en la provincia del Azuay, tiene fundamento en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos gozan de constitucionalidad, en tanto, se respetan los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción no se exceden los límites constitucionales, tampoco existe vulneración de derechos establecidos en la Constitución de la República y en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aún en tiempo de normalidad, cumpliéndose los requisitos de materialidad y formalidad.

III. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1160, que hace relación a la renovación del estado de excepción en la provincia del Azuay, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, el 29 de abril de 2012 y de la fe de erratas publicada en el Registro Oficial N.º 717 del 05 de junio de 2012.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

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

CASO No. 0006-12-EE

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

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

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

Quito, D. M., 03 de julio de 2013

DICTAMEN N.º 017-13-DTI-CC

CASO N.º 0013-12-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, en su calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador,

mediante oficio N.º T.6218-SNJ-12-736 del 28 de junio de 2012, solicitó a la Corte Constitucional, dictamen favorable para la denuncia del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador”, suscrito en Quito, el 21 de febrero de 2001.

El 6 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional, por lo que en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte procedió al sorteo de la causa.

La Corte Constitucional en sesión extraordinaria del día 29 de noviembre de 2012, procedió a sortear la causa N.º 0013-12-TI, correspondiendo su conocimiento y trámite en calidad de juez sustanciador al doctor Patricio Pazmiño Freire.

En sesión celebrada el día 10 de enero de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe previo mediante el cual se establecía que dicha denuncia del Acuerdo requiere de aprobación legislativa y en consecuencia procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

El 10 de enero de 2013 se dispuso la publicación en el Registro Oficial del texto del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador”, a fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad total o parcial del respectivo Tratado; publicación realizada el 07 de febrero de 2013, en el Registro Oficial N.º 888.

II. TEXTO DEL ACUERDO

ACUERDO ENTRE LA ORDEN SOBERANA Y MILITAR DE MALTA Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Orden Soberana y Militar de Malta y el Gobierno de la República del Ecuador, considerando el excelente estado de las relaciones diplomáticas que mantienen desde el 29 de julio de 1953; movidos por el común propósito de fortalecer sus amistosas relaciones bilaterales y de vigorizar las actividades de cooperación que existen entre ellos; deseosos de facilitar e incrementar los programas de asistencia humanitaria que la Orden de Malta lleva a cabo en el Ecuador, con el beneplácito del Gobierno ecuatoriano; teniendo en cuenta que la Orden Soberana y Militar de Malta, en su calidad de sujeto del derecho internacional, está efectivamente dispuesta a enviar asistencia a las instituciones y personas más necesitadas del Ecuador, movidos por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas que, entre otras cosas, se orientan a promover la cooperación internacional en los campos político, económico, social, cultural y humanitario y concientes de la necesidad de fortalecer el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1

La Orden Soberana y Militar de Malta continuará promoviendo y ofreciendo a las instituciones y personas

ecuatorianas, según sus efectivas posibilidades y recursos, la más amplia colaboración para el cumplimiento de sus propósitos de beneficencia social especialmente mediante el envío de medicinas, equipos y suministros dedicados a los hospitales y clínicas y otros servicios médicos de asistencia para las víctimas de desastres naturales, refugiados o personas desplazadas.

Artículo 2

La Orden Soberana y Militar de Malta enviará periódicamente al Gobierno del Ecuador la lista del material que desee donar a las instituciones o personas ecuatorianas, en virtud del artículo precedente.

Artículo 3

Por su parte, el Gobierno del Ecuador podrá solicitar la eventual cooperación de la Orden Soberana y Militar de Malta en las áreas en las que ésta ha desarrollado una experiencia técnica específica, para los programas que el Gobierno del Ecuador considere prioritarios.

Artículo 4

La Orden Soberana Militar de Malta el Gobierno del Ecuador mantendrán consultas permanentes a fin de asegurar la máxima eficacia y un sentido práctico en la ejecución de todas las actividades relacionadas con el presente convenio.

Artículo 5

Corresponderá a la Orden Soberana y Militar de Malta, por intermedio de su Embajada ante el Gobierno del Ecuador obtener las franquicias diplomáticas y la exención de los respectivos derechos de importación de los bienes y suministros donados por la Orden Soberana y Militar de Malta, de conformidad con la ley ecuatoriana.

Artículo 6

Corresponderá al Gobierno del Ecuador prestar todas las facilidades correspondientes para los efectos del artículo anterior y garantizar la seguridad de las personas que la Orden Soberana y Militar de Malta envíe eventualmente al Ecuador para prestar asistencia humanitaria.

Artículo 7

Este convenio entrará en vigor en la fecha de su suscripción.

Este Convenio puede ser enmendado mediante consentimiento mutuo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y el Gobierno del Ecuador. Las propuestas de enmienda serán formuladas por escrito y entrarán en vigor tres meses después de que la Orden Soberana y Militar de Malta y el Gobierno del Ecuador expresen su consentimiento.

Este convenio puede ser dado por terminado por la Orden Soberana y Militar de Malta o el Gobierno del Ecuador mediante notificación previa, con seis meses de anticipación, a la otra Parte.

En fe de lo cual, los suscritos, debidamente autorizados por la Orden Soberana y Militar de Malta y el Gobierno del Ecuador, firman el presente acuerdo.

Celebrado en Roma, a los quince días del mes de septiembre del año 2001, en dos originales, en idioma italiano y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Por la Orden Soberana y Militar de Malta.

f.) Caro Marullo di Condojanni. Gran Canciller.

Por el Gobierno de la República del Ecuador.

f.) José Ayala Lasso, Embajador.

Certifico que la copia concuerda con el documento original, que reposa en los archivos de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lo certifico.- Quito, 21 de febrero del 2001.

f.) Embajador Jaime Marchán, Viceministro de Relaciones Exteriores.

Intervención de la Presidencia de la República

Mediante oficio N.º T. 6218-SNJ-12-736 del 28 de junio de 2012 (a fs. 4), el señor presidente de la República manifiesta:

Que, mediante Decreto N.º 1354 del 29 de julio de 1953, publicado en el Registro Oficial N.º 338 del 13 de octubre del mismo año, la República del Ecuador reconoció a la Soberana Orden Militar de Malta y estableció relaciones diplomáticas porque así convenía a “los intereses nacionales” a pesar de no ser un Estado Soberano.

Que, de acuerdo con su Carta Constitucional, promulgada el 27 de junio de 1961 y reformada por el Capítulo General Extraordinario del 28-30 de abril de 1997, la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta, es una “Orden religiosa seglar, tradicionalmente militar, de caballería y nobiliaria” que tiene como finalidad “promover la gloria de Dios, el servicio a la Fe y al Santo Padre y la ayuda al prójimo”.

Manifiesta que en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados suscrita en Montevideo en 1933 se establece que: “Los Estados como personas de Derecho Internacional deben reunir los siguientes requisitos: 1. Población permanente; 2. Territorio determinado; 3. Gobierno; y, 4. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.

Que, “la Soberana Orden Militar de Malta, como es de conocimiento público, no cumple con todos los requerimientos antes mencionados, puesto que no tiene ciudadanos ni territorio determinado, a pesar de que en su Carta Constitucional, artículo 3, se establece que “es un sujeto de derecho internacional y ejerce funciones soberanas”.

Sostiene que “Por lo tanto es cuestionable el hecho de que se haya otorgado el reconocimiento, más aún si recordamos

que el reconocimiento significa que la aceptación de la personalidad de un Estado, con todos los derechos y deberes determinados por el derecho internacional.”

En este sentido, mediante Decreto Ejecutivo N.º 1052 del 10 de febrero de 2012, publicado en el Registro Oficial N.º 649 del día 28 del mismo mes y año, se resolvió retirar el reconocimiento a la Soberana Orden Militar de Malta, así como proceder a denunciar los convenios suscritos entre el Estado ecuatoriano y esa institución.

Que, adjunta copia del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador”, suscrito el 15 de septiembre de 2001 y publicado en el Registro Oficial N.º 579 del 20 de mayo de 2002.

Por las razones expuestas, el presidente de la República del Ecuador solicita a la Corte Constitucional, emita dictamen favorable para la denuncia del convenio ya indicado.

Identificación de las normas constitucionales sobre tratados internacionales

Sobre el control de constitucionalidad:

Artículo 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.

Sobre las relaciones internacionales:

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

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.
2. Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.
3. Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.
4. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros.
5. Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

8. Condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión.

9. Reconoce al derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos.

10. Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.

11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.

12. Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo. Rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados.

13. Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera.

Artículo 419.- la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

8. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución.

Artículo 420.- La ratificación se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la presidenta y presidente de la República.

La denuncia de un tratado aprobado corresponderá a la presidenta o presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.

Artículo 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.

Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios.

En el caso de controversias relacionadas con la deuda externa, el Estado ecuatoriano promoverá soluciones arbitrales en función del origen de la deuda y con sujeción a los principios de transparencia, equidad y justicia internacional.

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 (...).

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; 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 (...).

Normativa internacional que debe observarse

Artículo 1 de la Convención de Viena. Términos empleados.- Para los efectos de la presente Convención: a) Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

En virtud de lo establecido en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal d, 107 al 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos del 69 al 72 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar el control constitucional de los tratados internacionales y emitir un informe sobre la necesidad de aprobación legislativa de la denuncia del "Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y el Gobierno de la República del Ecuador".

Naturaleza jurídica, alcances y efectos del control constitucional de los tratados internacionales

La Constitución de la República del Ecuador, respecto del control de constitucionalidad de un instrumento de carácter internacional, dispone que todo convenio, pacto, acuerdo, etc., deben mantener compatibilidad con la Constitución. Partiendo desde esa premisa constitucional el artículo 417 determina que: "Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución (...)", volviéndose necesaria la intervención de la Corte, efectuando el correspondiente control de constitucionalidad.

Al respecto, de acuerdo al artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para efectos del control constitucional de los tratados internacionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa; 2. Control constitucional previo a la aprobación legislativa y 3. Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa.

Está plenamente justificado el control constitucional dentro de la vida jurídica de cada uno de los Estados, y aquel control se hace extensivo también al ámbito del derecho internacional, y en la especie a los tratados y convenios internacionales; ya que si bien aquel mecanismo de control se ha producido para limitar el poder de los órganos tradicionales que lo detentan (ejecutivo, legislativo y judicial), las temáticas abordadas dentro de un instrumento internacional tienden a contener derechos que les asisten a los particulares de un Estado suscriptor. En nuestro medio la principal fuente de legitimidad a la hora de la suscripción de un tratado o convenio internacional está dada por el respeto a las normas constitucionales.

De esta forma, para que un tratado internacional tenga validez debe ser celebrado y ratificado solemnemente, lo que requiere un proceso previo en el cual consta el control formal y material de la constitucionalidad de dicho tratado. La incorporación de normas internacionales al orden interno requiere un control que evite incompatibilidades jurídicas. «Esta actividad normativa en dos órdenes perfectamente diferenciados se da habida cuenta "del distinto origen de las normas que componen uno y otro", por lo que inevitablemente (surgen) ciertas relaciones entre las normas del ordenamiento internacional aplicables al Estado, en el ámbito internacional, y las normas de su orden jurídico interno»¹.

Un tratado internacional que requiera aprobación legislativa debe someterse al análisis respecto de su adecuación a la normativa constitucional, ya que según el derecho internacional y el principio "pacta sunt servanda", contenido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados², los tratados deben ser respetados de buena fe.

¹ VILLAROEL VILLAROEL Darío, Derecho de los Tratados en las Constituciones de América México, Editorial Porrúa 2004, P.313.

² Convención publicada en Registro Oficial No.06, de 28 de abril de 2005.

Al respecto, la Convención de Viena expresa:

“PARTE III. OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS. SECCIÓN 1. OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS.

Art. 26.- Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Art. 27.- El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...”.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional procederá a realizar el control formal y material del presente Tratado Internacional a fin de determinar su compatibilidad o no con el ordenamiento constitucional.

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

Bajo una democracia representativa el rol que asume el órgano legislativo es primordial, ya que encarna la voluntad popular expresada mediante sus representantes en la Asamblea Nacional. De lo cual se colige, que siendo la Asamblea legislativa el órgano de representación popular, aquel debe aprobar la incursión de nuestro país en un compromiso internacional.

La doctrina constitucionalista “defiende que la observancia de las normas constitucionales es condición esencial para la validez de los tratados”³, nuestra Constitución así lo prevé, de allí que el artículo 419 de la Constitución faculta a la Asamblea Nacional la aprobación previa a la ratificación o denuncia de los tratados o convenios internacionales, ubicando dentro de este artículo los casos en los cuales podrá intervenir el órgano legislativo.

El artículo 419 de la Constitución de la República determina: “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 1. Se refieran a materia territorial o de límites; 2. Establezcan alianzas políticas o militares; 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley; 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución; 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio; 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético”.

³ **Marco Monroy Cabra**, “Derecho de los Tratados”; Bogotá, Leyer, 1995, pp. 95-96. Citado por César Montaña Galarza en “Constitución ecuatoriana y Comunidad Andina”, en “La estructura constitucional del Estado ecuatoriano”, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador / Corporación Editora nacional, 2004, pág. 348, pág. 348.

En aquel sentido, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 10 de enero de 2013 aprobó el informe respecto a la necesidad de aprobación legislativa de la denuncia del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador”, conforme lo dispuesto en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República y numeral 1 del artículo 110 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Control automático de constitucionalidad del instrumento internacional

Previo a iniciarse el proceso de ratificación o denuncia de un tratado internacional, conforme lo determina el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en concordancia con el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le corresponde a la Corte, realizar un control automático de constitucionalidad tanto formal como material de los tratados internacionales.

Control formal

El análisis a efectuar se encasilla dentro del denominado control previo de constitucionalidad de la denuncia de los tratados internacionales, lo cual guarda concordancia con los casos previstos tanto en el artículo 419 de la Constitución de la República, como en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En el presente caso, el contenido del instrumento internacional objeto de control previo, hace referencia al fortalecimiento de la cooperación entre las Partes para facilitar e incrementar los programas de asistencia humanitaria que la Orden Soberana y Militar de Malta lleva a cabo en el Ecuador, y de esta forma, brindar asistencia a las instituciones y personas más necesitadas del Ecuador en el ámbito de la beneficencia social.

El presente acuerdo fue firmado por el embajador de Ecuador, José Ayala Lasso y por el representante de la Orden Soberana y Militar de Malta, Carlo Marullo di Condojanni, el 21 de febrero de 2001.

Al respecto, la Corte Constitucional debe precisar que conforme las prácticas actuales del derecho internacional, los Estados son sujetos de derechos, y por ende, los mismos pueden suscribir acuerdos, convenios o tratados internacionales. La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados suscrita en Montevideo en el año 1933 establece que: “Los Estados como personas de Derecho Internacional deben reunir los siguientes requisitos: 1. Población permanente; 2. Territorio determinado; 3. Gobierno; y, 4. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.⁴

⁴ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrita en Montevideo el día 26 de diciembre de 1933.

En el presente caso, la Orden Soberana y Militar de Malta es una orden religiosa católica reconocida como ente de derecho internacional cuyas relaciones con el Ecuador inician en el año 1953, bajo un marco constitucional diferente al actual. En este sentido, conjuntamente con la expedición de la Constitución del año 2008, en la cual se reconoce al Ecuador como un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social”, mediante el cual se reforzaron las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional bajo un marco de cooperación que responde a los verdaderos intereses del pueblo ecuatoriano.

El Ecuador mediante Decreto Ejecutivo N.º 1052 del 10 de febrero de 2012, publicado en el Registro Oficial N.º 649 del 28 de febrero de 2012, decidió retirar el reconocimiento a la Orden Soberana y Militar de Malta, así como proceder a denunciar los convenios suscritos entre el Estado ecuatoriano y esa institución. De esta forma, en dicho Decreto se derogó además el Decreto Ejecutivo N.º 1354 del 23 de julio de 1954 a través del cual se reconocía a dicha institución como sujeto de derecho capaz de contraer relaciones diplomáticas con el Ecuador.

Razones por las cuales, al no encontrarse la Orden Soberana y Militar de Malta reconocida por el Ecuador como sujeto de derecho capaz de contraer acuerdos con el País, el “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador” no cumple los requisitos formales para su permanencia en el ordenamiento jurídico, puesto que actualmente no existe el consentimiento del Estado ecuatoriano para promover relaciones diplomáticas con la misma.

El libre consentimiento es un principio reconocido universalmente que se constituye en un condicionamiento para la ratificación de un instrumento internacional, puesto que refleja la voluntad de las Partes para su suscripción. En este sentido, el Estado ecuatoriano al haber quitado el reconocimiento a la Orden Soberana y Militar de Malta como sujeto de derecho, no tiene la intención de mantener la vigencia del presente acuerdo, razón por la cual lo denuncia.

Por las razones expuestas, al no haber legitimación de la Orden Soberana y Militar de Malta como sujeto de derecho capaz de suscribir relaciones diplomáticas con el Ecuador, el “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador” no cumple los requisitos formales necesarios para su vigencia.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. La denuncia del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador” suscrito en Quito, el 21 de febrero de 2001 requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.

2. Declarar que el “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador”, no guarda conformidad con lo dispuesto en el artículo 416 primer inciso de la Constitución de la República.
3. Notificar al Presidente Constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) **Patricio Pazmiño Freire, JUEZ CONSTITUCIONAL.**

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión extraordinaria del 03 de julio de 2013. Lo certifico.

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

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

CASO No. 0013-12-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 17 de julio de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

CAUSA N.º 0013-12-TI

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito, D. M., 04 de septiembre del 2013 a las 15:10. **VISTOS.-** Incorpórese al expediente N.º 0013-12-TI, el escrito presentado por el legitimado activo, doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, el 24 de julio de 2013, mediante el cual solicitó aclaración respecto del Dictamen N.º 017-13-DTI-CC, dictado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 03 de julio de 2013, y notificado a las partes el 19 de julio de 2013. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el pedido de aclaración presentado, de conformidad con lo previsto en

los artículos 94 y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Por tanto, se reitera que las sentencias y dictámenes constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que estas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes. **TERCERO.-** Conforme se desprende del escrito presentado por el legitimado activo, el recurso tiene por objeto lo siguiente: a) «(...)se **ACLARE** ¿Cuáles serían los artículos del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador” que tratan sobre los derechos y garantías normados en la Constitución de la República?” y, b) “Por último, resulta importante resaltar que mediante Oficio No. 0040-CCE-SG-SUS-2013, del 15 de enero del 2013, el Doctor Jaime Pozo Chamorro, Secretario General, pone en mi conocimiento el informe presentado por la Jueza María del Carmen Maldonado dentro de la causa No. 0008-12-TI, en cuyo penúltimo párrafo determinó: “La denuncia del presente Convenio (...) no requiere de aprobación de la Asamblea Nacional (...)” (...) Dicha denuncia fue contra el “Convenio Postal entre la República del Ecuador y la Soberana Orden Militar de Malta”». **CUARTO.-** El Dictamen N.º 017-13-DTI-CC, dictado por la Corte Constitucional, resolvió: a) Declarar que la denuncia del “Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y la República del Ecuador” requiere de aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución, conforme lo resuelto en el informe respecto a la necesidad de aprobación legislativa, por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 10 de enero de 2013 (fs. 25 y 26) y, b) Declarar que el referido Acuerdo no guarda conformidad con lo dispuesto en el artículo 416 primer inciso de la Constitución de la República. En consideración de lo señalado, se observa que en todas sus partes es claro y completo. Conforme se evidencia del escrito presentado, los fundamentos de la solicitud están encaminados a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la supuesta relación del informe respecto a la necesidad de aprobación legislativa, con otros informes similares. En este sentido, se atiende el pedido formulado por el doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y se dispone que se esté a lo resuelto en el Dictamen N.º 017-13-2013. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

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

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni

Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 04 de septiembre de 2013. Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

DICTAMEN N.º 024-13-DTI-CC

CASO N.º 0004-13-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio N.º T.6626-SNJ-13-46 del 15 de enero de 2013, solicitó a la Corte Constitucional: “[...] de conformidad con lo dispuesto en el Art. 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; respecto a los tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte del Presidente de la República, éstos deben ser puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, la cual debe resolver si requieren o no aprobación legislativa”.

La Corte Constitucional, en sesión extraordinaria, procedió a sortear la causa N.º 0004-13-TI, relativa al “CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA” correspondiendo su conocimiento y trámite a la jueza sustanciadora, Wendy Molina Andrade.

En sesión extraordinaria celebrada el 02 de abril de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe previo mediante el cual se establecía que el “CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA” requiere aprobación legislativa y en consecuencia procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Mediante comunicación del 12 de abril de 2013, se dispone la publicación en el Registro Oficial del texto del "CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA", a fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad total o parcial del respectivo Tratado Internacional; el mismo que fue publicado el 23 de abril de 2013, en el Registro Oficial N.º 939.

II. TEXTO DEL CONVENIO

CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TITULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACION PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA

La República del Ecuador y la República Argentina, en adelante denominadas "las Partes";

En virtud del Convenio de Cooperación Cultural, suscripto en Buenos Aires, el 1 de julio de 1965, y el Acuerdo por Canje de Notas entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Argentina sobre Reconocimiento de Estudios Primarios y Secundarios, suscripto en Quito, el 13 de mayo de 1993.

Motivadas por el deseo de que sus pueblos continúen estrechando históricos lazos de cooperación y amistad;

Conscientes de que la educación es un factor fundamental en el escenario de los procesos de integración entre los dos países;

Convencidas de la importancia de promover el desarrollo educativo por medio de un proceso de integración armónico y dinámico, tendiente a facilitar y asegurar la movilidad de los estudiantes entre ambas Partes;

Reafirmando el deseo de incrementar por todos los medios a su alcance las relaciones culturales entre ambos países, promoviendo toda clase de contactos que conduzcan al mayor conocimiento y beneficio recíproco;

Considerando la necesidad de llegar a un acuerdo en lo relativo al reconocimiento y equiparación de los estudios de Educación General Básica y Bachillerato, o sus denominaciones equivalentes, en el caso de la República del Ecuador, y de Educación Primaria y de Educación Secundaria o sus denominaciones equivalentes, en el caso de la República Argentina, cursados en cualquiera de las Partes, específicamente en lo que concierne a su validez académica;

Han acordado lo siguiente.

Artículo 1

RECONOCIMIENTO DE ESTUDIOS COMPLETOS

Cada Parte reconocerá los estudios completos, cursados en el territorio de la otra Parte, de Educación General Básica y Bachillerato, o sus denominaciones equivalentes, en el caso de la República del Ecuador, y de Educación Primaria y de Educación Secundaria o sus denominaciones equivalentes, en el caso de la República Argentina, expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas, de conformidad con la legislación vigente de cada una de las Partes, suprimiéndose los exámenes de las asignaturas de Formación Nacional. Dicho reconocimiento se realizará solo a los efectos de la prosecución de estudios.

Artículo 2

RECONOCIMIENTO DE ESTUDIOS INCOMPLETOS

Los estudios aludidos en el artículo anterior, realizados en forma incompleta, serán reconocidos a los efectos de la prosecución de los mismos, conforme a la equiparación de cursos/grados/años aprobados de acuerdo a la Tabla de Equivalencias y Correspondencia que, como Anexo, es parte integrante de este Convenio.

Artículo 3

COMISIÓN TÉCNICA BILATERAL

Las Partes constituirán una Comisión Técnica Bilateral que estará integrada por delegados profesionales especializados en la materia, designados por la autoridad educacional competente de cada una de las Partes. Dicha Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Establecer canales de comunicación entre las respectivas áreas para intercambiar información;
2. Establecer las denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada una de las Partes;
3. Elaborar, por consenso, los mecanismos y disposiciones que permitan la implementación del presente Convenio y su Tabla de Equivalencias, a fin de facilitar y garantizar la movilidad de los estudiantes entre las Partes;
4. Velar por el cumplimiento del presente Convenio.

La Comisión Técnica Bilateral se reunirá cada vez que una de las Partes lo considere necesario y será coordinada por las áreas competentes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Los lugares de reunión se establecerán en forma rotativa dentro de los territorios de cada Parte.

Artículo 4

ACTUALIZACIÓN DE LA TABLA DE EQUIVALENCIAS

Cada Parte informará a la otra sobre cualquier cambio que aconteciera en su sistema educativo, en sus regímenes de aprobación y promoción y en sus normativas sobre legalización y emisión de títulos y certificados de estudios.

Artículo 5

La Tabla de Equivalencias y Correspondencia podrá ser complementada, oportunamente, por una Tabla Adicional que elaborará la Comisión Técnica Bilateral, y que permitirá equiparar las distintas situaciones académicas originadas por la aplicación de los regímenes de evaluación y promoción de cada una de las Partes.

Artículo 6

APLICACIÓN DE ESTE CONVENIO Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las controversias que pudieren suscitarse con respecto a la interpretación y aplicación del presente Convenio se resolverán por medio de negociaciones y consultas directas entre las Partes a través de la Comisión Técnica Bilateral.

Las disposiciones de este Convenio prevalecerán sobre todo otro Acuerdo vigente en la materia entre las Partes a la fecha de su entrada en vigor.

Artículo 7

VIGOR, CUMPLIMIENTO Y MODIFICACIÓN

Las Partes tomarán las medidas correspondientes para garantizar el cumplimiento del presente Convenio.

El presente Convenio entrará en vigor treinta (30) días después de la fecha de la última notificación por la que las Partes se comuniquen recíprocamente que han cumplido los trámites internos necesarios para su entrada en vigor.

El mismo podrá ser modificado por consentimiento mutuo de las Partes. Dichas modificaciones entrarán en vigor de la misma forma que la dispuesta en el párrafo anterior.

El presente Convenio tendrá la misma duración que el Convenio de Cooperación Cultural, suscripto en Buenos Aires, el 1ro. de julio de 1965, o de aquél que lo reemplace, a menos que una de las Partes lo termine mediante comunicación escrita dirigida a la otra por la vía diplomática. La terminación producirá sus efectos noventa (90) días después de la fecha de tal notificación.

Hecho en la Ciudad de Buenos Aires, el 4 de diciembre de 2012, en dos originales, siendo ambos igualmente auténticos.

POR LA REPUBLICA DEL ECUADOR

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

POR LA REPUBLICA ARGENTINA

f.) Héctor Timerman, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

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

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, mediante oficio

N.º T. 6626-SNJ-13-46 del 15 de enero de 2013, establece la necesidad de que la Corte Constitucional se manifieste sobre este Instrumento Internacional, en el sentido de si requiere o no de la aprobación legislativa.

Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa

De conformidad con el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 02 de abril de 2013, resolvió que el referido Convenio requiere aprobación legislativa, toda vez que se encasilla dentro de los casos que establece el artículo 419 de la Constitución, en la especie, su numeral cuarto, ya que en el mismo se hace referencia a derechos y garantías establecidas en la Constitución.

En ese sentido, la Corte Constitucional realizará el control automático de constitucionalidad del "CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA", en los términos previstos en los artículos 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales **a**, **b**, **c** y **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; para lo cual se efectuó la publicación en el Registro Oficial N.º 939 del 23 de abril de 2013.

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

Una vez publicado el "CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA" en el Registro Oficial, no se produjo la intervención ciudadana.

Identificación de las normas constitucionales

La Corte efectuará el control de constitucionalidad del "CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA" respecto a las siguientes normas constitucionales, mismas que guardan relación directa con el caso sub examine:

Artículo 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Artículo 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Artículo 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

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

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

La Constitución de la República dispone que todo convenio, pacto, acuerdo, tratado, etc., debe mantener compatibilidad con sus normas. Partiendo de esta premisa constitucional, el artículo 417 señala que: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución...”.

Bajo esta normativa suprema, el examen de constitucionalidad de los tratados internacionales implica analizar si el contenido de dichos instrumentos jurídicos

guarda conformidad con las normas de la Constitución de la República, así como el cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación y suscripción, conforme lo señala el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en base a ello justificar su control constitucional dentro de la vida jurídica de nuestro país. Aquel control se hace extensivo también al ámbito del derecho internacional, ya que si bien aquel mecanismo de control se ha producido para limitar el poder de los órganos tradicionales que lo detentan (ejecutivo, legislativo y judicial), las temáticas abordadas dentro de un instrumento internacional tienden a contener derechos que les asisten a los particulares de un Estado suscriptor. En nuestro medio, la principal fuente de legitimidad a la hora de la suscripción de un tratado o convenio internacional debe estar regida por las normas constitucionales.

En tal sentido, un tratado internacional que requiera aprobación legislativa debe someterse al análisis respecto de su adecuación o no a la normativa constitucional, cumpliéndose así con el principio “pacta sunt servanda”, contenido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, haciendo referencia a que los tratados deben ser respetados de buena fe. El artículo 27 de dicha Convención también señala que “un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado”, correspondiendo a los Estados suscriptores respetar y adaptar su normativa interna a los preceptos contenidos en un instrumento internacional, lo cual comporta un mayor compromiso por parte del Estado suscriptor. Bajo estos parámetros, el control constitucional previo de los tratados internacionales se vuelve en un requerimiento fundamental para evitar la incorporación de disposiciones inconstitucionales que violen la normativa constitucional.

Constitucionalidad del instrumento internacional

Previo a iniciarse el proceso de aprobación legislativa de un tratado internacional, conforme lo determina el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en concordancia con el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un control automático de constitucionalidad de los tratados internacionales.

Atendiendo aquel control automático consagrado en el artículo 110 numeral 1 de la LOGJCC, la Corte realizará tanto un control formal como material del presente Convenio.

Control formal

El artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala las formas en que la Corte Constitucional puede intervenir en el control de constitucionalidad de los tratados internacionales; en este sentido, la Ley señala los siguientes mecanismos: “1. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa. 2. Control Constitucional previo a la aprobación legislativa. 3. Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa”. El

mecanismo referido y utilizado para este caso es el control de constitucionalidad automático y previo a la aprobación legislativa. Dicho control por lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional se caracteriza por determinar el cumplimiento de las reglas procedimentales para la negociación, aprobación y ratificación del instrumento internacional.

El artículo 111 numeral 2 literal **a** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional manifiesta que la presidenta o presidente de la República enviará a la Corte Constitucional copia auténtica de los tratados internacionales, en un plazo razonable, hecho que se cumplió a través del oficio N.º T. 6626-SNJ-13-46 del 15 de enero de 2013, mediante el cual el doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República en representación del presidente de la República del Ecuador, remitió a la Corte Constitucional el presente instrumento internacional. Se complementa de esta manera la competencia que el artículo 147 numeral 10 de la Constitución otorga al presidente de la República en el sentido de que este tiene la atribución de definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales.

De igual manera, el artículo 419 de la Constitución de la República señala los casos en que la ratificación o denuncia de los instrumentos internacionales deberán necesitar de la aprobación de la Asamblea Nacional para su validez. Estos casos son los siguientes: “1. Se refieran a materia territorial o de límites. 2. Establezcan alianzas políticas o militares. 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales. 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio. 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético”.

Bajo lo expuesto, podemos manifestar que el “CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA”, tiene como objetivo primordial el reconocimiento de títulos y certificados de estudios de educación primaria, general básica y secundaria o sus denominaciones equivalentes. Dicho reconocimiento se lo hará en tanto los títulos sean expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas en los países firmantes. Por lo que se enmarcará dentro de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución de la República.

Por tales motivos, el Pleno de la Corte Constitucional decidió, en sesión extraordinaria del 02 de abril de 2012, aprobar el informe suscrito por la jueza ponente de esta causa, Wendy Molina Andrade, respecto a la necesidad de aprobación legislativa del Convenio, conforme lo dispuesto

en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución y numeral 6 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Control material

El presente caso se encasilla dentro del denominado control previo de constitucionalidad como paso preliminar a la aprobación legislativa de los tratados internacionales que se señalan específicamente en el artículo 419 de la Constitución de la República. En este sentido, la Corte una vez revisado el texto del referido “CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA”, realiza las siguientes puntualizaciones:

En relación al objeto y fin del Convenio previsto en su artículo 1 el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Argentina se comprometen reconocer los estudios completos cursados en los territorios de la otra parte, de educación general básica y bachillerato en el caso de la República de Ecuador, y de educación primaria y secundaria en el caso de la República de Argentina, siempre que los títulos sean expedidos por instituciones oficialmente reconocidas, excluyendo los exámenes de las asignaturas de Formación Nacional. Asimismo los estudios realizados en forma incompleta serán reconocidos a los efectos de la prosecución de los mismos conforme a la equiparación de cursos, grados o años aprobados, de conformidad a la tabla de equivalencias y correspondencia que se anexa al convenio. Conforme lo señala el artículo 3 del Convenio, las partes constituirán una comisión técnica bilateral que estará integrada por delegados profesionales especializados en la materia, designados por las autoridades educativas de ambos países, la misma que tendrá como funciones principales la de establecer canales de comunicación entre las respectivas áreas para intercambiar información; establecer las denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada una de las partes y, elaborar los mecanismos y disposiciones que permitan la implementación del Convenio y su tabla de equivalencias.

Estos propósitos puntualizados en el Convenio, a juicio de la Corte, guarda armonía en primer orden con el artículo 26 de la Constitución que reconoce el derecho a la educación de las personas a lo largo de su vida, convirtiéndose en un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, y garantía de la igualdad e inclusión social. De igual manera, el presente Convenio guarda armonía con el artículo 27 de la Carta Suprema, el mismo que reconoce a la educación como democrática, incluyente, diversa, de calidad y calidez, y a través de la cual se impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad, la paz, la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria. Finalmente, el presente Convenio en donde se reconocen los títulos y certificados de estudios de educación general básica y secundaria, guarda directa relación con el artículo 28 de la Constitución, en el sentido que la educación responderá al interés público, garantizando el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. Declarar que el “CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA” requiere aprobación legislativa y en consecuencia procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.
2. Declarar que el “CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA Y SECUNDARIA O SUS DENOMINACIONES EQUIVALENTES ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA” es compatible con la Constitución.
3. Notificar al Presidente Constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los señores jueces Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0004-13-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

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

DICTAMEN N.º 025-13-DTI-CC

CASO N.º 0003-11-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

1.1. Resumen de admisibilidad

El 04 de febrero de 2011, mediante oficio N.º T. 5752-SNJ-11-153, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, a nombre y en representación del presidente de la República, remite para el trámite correspondiente el texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, y solicita a la Corte Constitucional que emita el dictamen previo a la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 15 de febrero de 2011, certificó que en referencia al presente caso no ha sido presentada 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.

De conformidad con el artículo 110 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012, correspondió a la doctora Tatiana Ordeñana Sierra la sustanciación de la presente causa.

La jueza ponente, mediante providencia emitida el 20 de diciembre de 2012, avocó conocimiento de este caso, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 107 numeral 1, 108, 109 y 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 69 y 71 numeral 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de

Competencia de la Corte Constitucional, y por consiguiente establece su competencia para efectos del control respectivo al dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa y control automático de constitucionalidad de los tratados y convenios internacionales.

El 23 de enero de 2013, mediante oficio signado con el N.º 0035-CC-FAS-2013, la jueza ponente presentó el informe correspondiente al Pleno de la Corte, el que fue conocido y aprobado en sesión ordinaria efectuada el 21 de febrero de 2013. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 numeral 1 y según lo prescrito en el artículo 111 numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Pleno de la Corte dispuso la publicación del texto del instrumento internacional denominado: "Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión", en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional; así como la remisión del expediente a la jueza ponente con la finalidad de que elabore el dictamen respectivo.

Mediante oficio N.º 0258-CCE-SG-SUS-2013 del 28 de febrero del 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que ha sido remitido para su publicación en el Registro Oficial el texto del instrumento internacional denominado: "Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión". El 12 de marzo del 2013 se realizó la publicación del mencionado instrumento internacional en el suplemento del Registro Oficial N.º 910.

II. TEXTO DEL INSTRUMENTO SUB EXAMINE

"ENMIENDAS AL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL RELATIVAS AL CRIMEN DE AGRESIÓN"

"Resolución RC/Res.6

Aprobada por consenso, el 11 de junio de 2010, en la decimotercera sesión plenaria

RC/Res.6

El crimen de agresión

La Conferencia de Revisión,

Recordando el párrafo 1 del artículo 12 del Estatuto de Roma,

Recordando el párrafo 2 del artículo 5 del Estatuto de Roma,

Recordando también el párrafo 7 de la resolución F aprobada el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional,

Recordando asimismo la resolución ICC-ASP/1/Res.1 sobre la continuación del trabajo relativo al crimen de

agresión y expresando su reconocimiento al Grupo de Trabajo Especial sobre el crimen de agresión por haber elaborado propuestas sobre una disposición relativa al crimen de agresión,

Tomando nota de la resolución ICC-ASP/8/Res.6, mediante la cual la Asamblea de los Estados Partes remitió propuestas a la Conferencia de Revisión sobre una disposición relativa al crimen de agresión para su examen,

Resuelta a activar la competencia de la Corte respecto del crimen de agresión a la mayor brevedad posible,

1. Decide aprobar, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (en adelante el "Estatuto"), las enmiendas del Estatuto que figuran en "el anexo I de la presente resolución, que estarán sujetas a ratificación o aceptación y entrarán en vigor de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 121 del Estatuto; y señala que cualquier Estado Parte podrá depositar una declaración como establece el artículo 15 bis antes de la ratificación o aceptación;
2. Decide además aprobar las enmiendas a los Elementos de los Crímenes que figuran en el anexo II de la presente resolución;
3. Decide además aprobar los entendimientos respecto de la interpretación de las enmiendas mencionadas, contenidos en el anexo III de la presente resolución;
4. Decide asimismo revisar las enmiendas relativas al crimen de agresión siete años después del inicio del ejercicio de la competencia de la Corte;
5. Exhorta a todos los Estados Partes a que ratifiquen o acepten las enmiendas contenidas en el anexo I.

Anexo I

Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión

1. Suprímase el párrafo 2 del artículo 5 del Estatuto.
2. Insértese el texto siguiente a continuación del artículo 8 del Estatuto:

Artículo 8 bis Crimen de agresión

1. A los efectos del presente Estatuto, una persona comete un "crimen de agresión" cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.

2. A los efectos del párrafo 1, por "acto de agresión" se entenderá el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. De

conformidad con la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

- a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado,
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

3. Insértese el texto siguiente a continuación del artículo 15 del Estatuto:

Artículo 15 bis
Ejercicio de la competencia respecto del crimen de agresión
(Remisión por un Estado, propio motu)

1. La Corte podrá ejercer su competencia respecto del crimen de agresión de conformidad con los apartados a) y c) del artículo 13, con sujeción a las disposiciones de este artículo.
2. La Corte únicamente podrá ejercer su competencia respecto de crímenes de agresión cometidos un año después de la ratificación o aceptación de las enmiendas por treinta Estados Partes.

3. La Corte ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión de conformidad con el presente artículo, a condición de que se adopte una decisión después del 1° de enero de 2017 por la misma mayoría de Estados Partes que se requiere para la aprobación de una enmienda al Estatuto.
4. La Corte podrá, de conformidad con el artículo 12, ejercer su competencia sobre un crimen de agresión, resultante de un acto de agresión cometido por un Estado Parte, salvo que ese Estado Parte haya declarado previamente que no acepta esa competencia mediante el depósito de una declaración en poder del Secretario. La retirada de esa declaración podrá efectuarse en cualquier momento y el Estado Parte dispondrá de un plazo de tres años para tomarla en consideración.
5. Respecto de un Estado no Parte en el presente Estatuto, la Corte no ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión cuando éste sea cometido por los nacionales de ese Estado o en el territorio del mismo.
6. El Fiscal, si llegare a la conclusión de que existe fundamento razonable para iniciar una investigación sobre un crimen de agresión, verificará en primer lugar si el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de un acto de agresión cometido por el Estado de que se trate. El Fiscal notificará al Secretario General de las Naciones Unidas la situación ante la Corte, adjuntando la documentación y otros antecedentes que sean pertinentes.
7. Cuando el Consejo de Seguridad haya realizado dicha determinación, el Fiscal podrá iniciar la investigación acerca de un crimen de agresión.
8. Cuando no se realice dicha determinación en el plazo de seis meses desde la fecha de notificación, el Fiscal podrá iniciar los procedimientos de investigación respecto de un crimen de agresión, siempre y cuando la Sección de Cuestiones Preliminares, de conformidad con el procedimiento contenido en el artículo 15, haya autorizado el inicio de la investigación sobre un crimen de agresión, y el Consejo de Seguridad no haya decidido lo contrario de conformidad con el artículo 16.
9. La determinación de que hubo acto de agresión realizada por un órgano ajeno a la Corte no irá en perjuicio de las propias conclusiones de la Corte en virtud del presente Estatuto.
10. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones correspondientes al ejercicio de la competencia respecto de otros crímenes a los que se hace referencia en el artículo 5.

4. Insértese el texto siguiente a continuación del artículo 15 bis del Estatuto:

Artículo 15 ter
Ejercicio de la competencia respecto del crimen de agresión
(Remisión por el Consejo de Seguridad)

1. La Corte podrá ejercer su competencia respecto del crimen de agresión de conformidad con el apartado b)

del artículo 13, con sujeción a las disposiciones de este artículo.

2. La Corte únicamente podrá ejercer su competencia respecto de crímenes de agresión cometidos un año después de la ratificación o aceptación de las enmiendas por treinta Estados Partes.
3. La Corte ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión de conformidad con el presente artículo, a condición de que se adopte una decisión después del 1° de enero de 2017 por la misma mayoría de Estados Partes que se requiere para la aprobación de una enmienda al Estatuto.
4. La determinación de que hubo acto de agresión realizada por un órgano ajeno a la Corte no irá en perjuicio de las propias conclusiones de la Corte en virtud del presente Estatuto.
5. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones correspondientes al ejercicio de la competencia respecto de otros crímenes a los que se hace referencia en el artículo 5.
5. Insértese el texto siguiente a continuación del párrafo 3 del artículo 25 del Estatuto:

3 bis Por lo que respecta al crimen de agresión, las disposiciones del presente artículo sólo se aplicarán a las personas en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado.

6. Sustitúyase la primera oración del párrafo 1 del artículo 9 del Estatuto por la oración siguiente:
 1. Los Elementos de los Crímenes ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6, 7, 8 y 8 bis.
7. Sustitúyase el encabezamiento del párrafo 3 del artículo 20 del Estatuto por el párrafo siguiente; el resto del párrafo no se modifica:
 3. La Corte no procesará a nadie que haya sido procesado por otro tribunal en razón de hechos también prohibidos en virtud de los artículos 6, 7, 8 u 8 bis a menos que el proceso en el otro tribunal:

Anexo II

Enmiendas a los Elementos de los Crímenes

Artículo 8 bis Crimen de agresión

Introducción

1. Se entenderá que cualquiera de los actos a los que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 8 bis se caracteriza como un acto de agresión.
2. No existe obligación de demostrar que el autor haya llevado a cabo una evaluación en derecho de la incompatibilidad del uso de la fuerza armada con la Carta de las Naciones Unidas.

3. La expresión "manifiesta" es una calificación objetiva.
4. No existe la obligación de demostrar que el autor haya llevado a cabo una evaluación en derecho de la naturaleza "manifiesta" de la violación de la Carta de las Naciones Unidas.

Elementos

1. Que el autor haya planificado, preparado, iniciado o realizado un acto de agresión.
2. Que el autor sea una persona¹ que estaba en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar del Estado que cometió el acto de agresión.
3. Que el acto de agresión - el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas - se haya cometido.
4. Que el autor haya tenido conocimiento de las circunstancias de hecho que determinaban la incompatibilidad de dicho uso de la fuerza armada con la Carta de las Naciones Unidas.
5. Que el acto de agresión, por sus características, gravedad y escala, haya constituido una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.
6. Que el autor haya tenido conocimiento de las circunstancias de hecho que constituían dicha violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.

Anexo III

Entendimientos sobre las enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión

Remisiones por el Consejo de Seguridad

1. Se entiende que la Corte podrá ejercer su competencia sobre la base de una remisión por el Consejo de Seguridad de conformidad con el apartado b) del artículo 13 del Estatuto, únicamente respecto de crímenes de agresión que se hayan cometido después de que una decisión se haya adoptado de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 ter, y un año después de la ratificación o aceptación de las enmiendas por treinta Estados Partes, si éstas fueren posteriores.
2. Se entiende que la Corte ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión sobre la base de una remisión por el Consejo de Seguridad, de conformidad con el apartado b) del artículo 13 del Estatuto, independientemente de que el Estado de que se trate haya aceptado la competencia de la Corte a este respecto.

¹ Respecto de un acto de agresión, puede suceder que más de una persona se halle en una situación que cumpla con estos criterios.

Competencia *ratione temporis*

3. Se entiende que, en el caso de los apartados a) y c) del artículo 13, la Corte únicamente podrá ejercer su competencia respecto de crímenes de agresión que se hayan cometido después de que una decisión se haya adoptado de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 bis, y un año después de la ratificación o aceptación de las enmiendas por treinta Estados Partes, si éstas fueren posteriores.

Jurisdicción nacional respecto del crimen de agresión

4. Se entiende que las enmiendas que abordan la definición del acto de agresión y el crimen de agresión lo hacen únicamente a los efectos del presente Estatuto. De conformidad con el artículo 10 del Estatuto de Roma, las enmiendas no se interpretarán en el sentido de que limiten o menoscaben en modo alguno las normas existentes o en desarrollo del derecho internacional para fines distintos del presente Estatuto.
5. Se entiende que las enmiendas no se interpretarán en el sentido de que crean el derecho o la obligación de ejercer la jurisdicción nacional respecto de un acto de agresión cometido por otro Estado.

Otros entendimientos

6. Se entiende que la agresión es la forma más grave y peligrosa del uso ilegal de la fuerza, y que una determinación sobre si un acto de agresión ha sido cometido requiere el examen de todas las circunstancias de cada caso particular, incluyendo la gravedad de los actos correspondientes y de sus consecuencias, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
7. Se entiende que al determinar si un acto de agresión constituye o no una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas, los tres elementos de características, gravedad y escala deben tener la importancia suficiente para justificar una determinación de violación "manifiesta". Ninguno de los elementos puede bastar por sí solo para satisfacer el criterio de violación manifiesta.

Resolución RC/Res.5

Aprobada por consenso, el 10 de junio de 2010, en la duodécima sesión plenaria

RC/Res.5

Enmiendas al artículo 8 del Estatuto de Roma

La Conferencia de Revisión,

Observando que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en el párrafo 1 de su artículo 123, requiere que, siete años después de que entre en vigor el Estatuto, el Secretario General de las Naciones Unidas convoque una Conferencia de Revisión para examinar las enmiendas al Estatuto,

[Observando que en el párrafo 5 del artículo 121 se establece que las enmiendas a los artículos 5, 6, 7 y 8 del Estatuto entrarán en vigor respecto de los Estados Partes que las hayan aceptado un año después del depósito de sus instrumentos de ratificación o aceptación, y que la Corte no ejercerá su competencia respecto de un crimen comprendido en la enmienda cuando haya sido cometido por nacionales o en el territorio de un Estado Parte que no haya aceptado la enmienda, y confirmando su entendimiento de que en el marco de esa enmienda el mismo principio aplicable a un Estado Parte que no haya aceptado la enmienda se aplica también a Estados que no son partes en el Estatuto]1.

Confirmando que, de conformidad con las disposiciones del párrafo 5 del artículo 40 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, los Estados que posteriormente pasen a ser Partes en el Estatuto podrán optar por aceptar o rechazarla enmienda contenida en la presente resolución en el momento de la ratificación, aceptación o aprobación, o adhesión al Estatuto de Roma,

Observando que en su artículo 9 sobre los Elementos de los Crímenes el Estatuto dispone que estos Elementos ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los crímenes de su competencia,

Teniendo en cuenta que los crímenes de guerra de emplear veneno o armas envenenadas; de emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos; y de emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones, son crímenes de la competencia de la Corte en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 8 en tanto que violaciones graves de las leyes y costumbres aplicables a los conflictos armados internacionales,

Tomando nota de los elementos pertinentes de los crímenes comprendidos en los Elementos de los Crímenes que ya aprobara la Asamblea de los Estados Partes el 9 de septiembre de 2000,

Considerando que los mencionados elementos pertinentes de los crímenes pueden también ayudar por medio de su interpretación y aplicación en el contexto de un conflicto armado que no sea de índole internacional, *inter alia* porque especifican que la conducta tuvo lugar en el contexto de un conflicto armado y estuvo relacionada con él, confirmando de esta manera la exclusión de la competencia de la Corte respecto de las situaciones relacionadas con operaciones de mantenimiento de la seguridad pública,

Considerando que los crímenes propuestos en el inciso xiii) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 (emplear veneno o armas envenenadas) y en el inciso xiv) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 (emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos) constituyen violaciones graves de las leyes y costumbres aplicables a los conflictos armados que no sean de índole internacional, de conformidad con el derecho internacional consuetudinario,

Considerando que el crimen propuesto en el inciso xv) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 (emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano)

constituye asimismo una violación grave de las leyes y costumbres aplicables a los conflictos armados que no sean de índole internacional, y dando por entendido que el crimen se comete únicamente si el autor emplea dichas balas para agravar inútilmente el sufrimiento o el efecto dañino sobre el objetivo de ese tipo de balas, de conformidad con el derecho internacional consuetudinario,

1. Decide aprobar la enmienda al apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional contenida en el anexo I de la presente resolución, que está sujeta a ratificación o aceptación y que entrará en vigor de conformidad con el párrafo 5 del artículo 121 del Estatuto;
2. Decide aprobar los elementos pertinentes contenidos en el anexo II de la presente resolución, para su incorporación a los Elementos de los Crímenes.

Anexo I

Enmienda al artículo 8

Añádase al apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 lo siguiente:

"xiii) Emplear veneno o armas envenenadas;

xiv) Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos;

xv) Emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones".

Anexo II

Elementos de los Crímenes

Añádanse los siguientes elementos a los Elementos de los Crímenes:

Artículo 8 2) e) xiii) Crimen de guerra de emplear veneno o armas envenenadas

Elementos

1. Que el autor haya empleado una sustancia o un arma que descargue una sustancia como resultado de su uso.
2. Que la sustancia haya sido tal que, en el curso normal de los acontecimientos, cause la muerte o un daño grave para la salud por sus propiedades tóxicas.
3. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado que no sea de índole internacional y haya estado relacionada con él.
4. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

Artículo 8 2) e) xiv)

Crimen de guerra de emplear gases, líquidos, materiales o dispositivos prohibidos

Elementos

1. Que el autor haya empleado un gas u otra sustancia o dispositivo análogo.
2. Que el gas, la sustancia o el dispositivo haya sido tal que, en el curso normal de los acontecimientos, cause la muerte o un daño grave para la salud por sus propiedades asfixiantes o tóxicas.
3. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado que no sea de índole internacional y haya estado relacionada con él.
4. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

Artículo 8 2) e) xv)

Crimen de guerra de emplear balas prohibidas

1. Que el autor haya empleado ciertas balas.
2. Que las balas hayan sido tales que su uso infrinja el derecho internacional de los conflictos armados porque se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano.
3. Que el autor haya sido consciente de que la naturaleza de las balas era tal que su uso agravaría inútilmente el sufrimiento o el efecto de la herida.
4. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado que no sea de índole internacional y haya estado relacionada con él.
5. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

Resolución RC/Res.4

Aprobada por consenso, el 10 de junio de 2010, en la undécima sesión plenaria

RC/Res.4

El artículo 124

La Conferencia de Revisión,

Reconociendo la necesidad de velar por la integridad del Estatuto de Roma,

Consciente de la importancia de la universalidad del instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional,

Recordando el carácter transitorio del artículo 124, acordado por la Conferencia de Roma,

Recordando que la Asamblea de los Estados Partes remitió el artículo 124 a la Conferencia de Revisión para su posible supresión,

Habiendo examinado las disposiciones del artículo 124 en la Conferencia de Revisión, de conformidad con el Estatuto de Roma,

Decide mantener el artículo 124 en su forma actual,

Decide además revisar nuevamente las disposiciones del artículo 124 durante el 14° período de sesiones de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma,

Certifico que es fiel copia del documento que se encuentra en los archivos de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores.- Quito, a 19 de enero del 2011.- f.) Gonzalo Salvador”.

Intervención del presidente constitucional de la República del Ecuador

Mediante oficio N.º T. 5752-SNJ-11-153 del 04 de febrero de 2011, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, a nombre y en representación del presidente de la República, acompaña para el trámite correspondiente el texto de las: “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, aprobadas entre el 31 de mayo al 11 de junio de 2010, por medio de la Resolución Rc/Res. 6, en virtud de la cual se introdujeron varias precisiones jurídicas en relación a los delitos que deben ventilarse en la citada Corte Penal, en especial en lo referente al delito de agresión.

En el mismo comunicado, la Presidencia de la República señala que de conformidad con lo prescrito en el artículo 438 de la Constitución de la República, solicita a esta Corte se sirva emitir el dictamen de constitucionalidad del instrumento citado, previo a la aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

Intervención de la ciudadanía

Al revisar el expediente no se ha encontrado la intervención de algún ciudadano; ya sea, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del presente instrumento internacional, conforme lo previsto en el artículo 111 numeral 2 literal b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Informe sobre la necesidad de aprobación legislativa

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución y en los artículos 107 y 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 21 de febrero de 2013, resolvió que el texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, requiere aprobación legislativa, toda vez que se inscribe dentro de los casos previstos en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.

La Corte Constitucional debe realizar el control automático de constitucionalidad del texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, considerando lo previsto en los artículos 110 numeral 1, 111 y 2 literales a, b, c y d de la

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para cuyo efecto, se publicó el texto completo del Acuerdo en el suplemento del Registro Oficial N.º 910 del 12 de marzo de 2013.

Identificación de las normas constitucionales pertinentes

Luego de haber examinado el texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, se han identificado, para el análisis del presente caso, las siguientes normas constitucionales pertinentes:

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

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

Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

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

1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte.

3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado (...). c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. d) La prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos.

Art. 78.- Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.

Art. 80.- Las acciones y penas por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado serán imprescriptibles. Ninguno de estos casos será susceptible de amnistía. El hecho de que una de estas infracciones haya sido cometida por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal al superior que la ordenó ni al subordinado que la ejecutó.

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

8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.

13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.

Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:

1. Por delitos contra la seguridad del Estado.

3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

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

3. Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.

4. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros.

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

Art. 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.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución, en virtud del cual le corresponde a la Corte Constitucional emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de los tratados internacionales, previo a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.

Asimismo, en armonía con lo prescrito en el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte es competente para efectuar el presente control sobre la necesidad de aprobación legislativa. En igual sentido, el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que los tratados internacionales que requieran aprobación legislativa, tendrán un control automático de constitucionalidad antes de su ratificación, previo a iniciarse el respectivo proceso de aprobación legislativa.

Control constitucional de la norma internacional

Previo al análisis del caso es importante citar, en forma breve, el fin que persigue la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) y el Estatuto de Roma. Al respecto, cabe señalar que la CPI fue creada con la finalidad de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de crímenes: de guerra, de lesa humanidad y de genocidio, perpetrados en el territorio de cualquier Estado Parte. No obstante, con la expedición de la resolución RC/Res.6 (anexos I, II y III), aprobada por consenso en la 13ª sesión plenaria del 11 de junio de 2010; se añadió a la lista anterior, el crimen de agresión, sus elementos y otros entendimientos sobre el mismo, lo cual pretende evitar que se deje en la impunidad a los autores materiales e intelectuales del cometimiento de esta clase de delitos, en razón de su repercusión a nivel mundial. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que:

“La Corte Penal Internacional fue concebida como un instrumento para combatir la impunidad y lograr el respeto y la efectividad de los derechos humanos básicos, de las leyes de la guerra y del derecho internacional humanitario, incluso dentro de las fronteras de un Estado. Complementa los sistemas penales nacionales en la sanción de los responsables, en la reparación a las víctimas y en el restablecimiento de los derechos, al buscar que quienes sean responsables de cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o el crimen de agresión, y no hayan sido o no hayan podido ser juzgados en el ámbito nacional, sean juzgados por una Corte Penal Internacional con vocación de universalidad”².

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-578/02.

Como vemos, el fin para el cual ha sido creada la CPI obedece a la necesidad de juzgar a las personas que han cometido crímenes; ya sea de genocidio, lesa humanidad, guerra o agresión, por cuanto estos hechos causan alarma social a nivel mundial, en virtud de vulnerar bienes jurídicos protegidos (derechos humanos), en el ámbito nacional e internacional. Para cumplir a cabalidad con este propósito, el citado Organismo Internacional rige sus actuaciones de conformidad con un marco jurídico denominado “Estatuto de Roma” en cuyo texto contempla normas tendientes a evitar la impunidad de los crímenes *supra*, mediante una estructura orgánica, que le permita administrar justicia a nivel mundial y que conlleve a sentar un precedente, a fin de que dichas conductas no se repitan en el futuro.

Control formal

El Estado ecuatoriano para obligarse en el ámbito internacional, deberá realizar un riguroso control constitucional previo de los instrumentos internacionales que suscribe; dicho control es fundamental, ya que mediante él es posible establecer una valoración del contenido del texto del instrumento internacional con la Constitución, con el propósito de advertir posibles contradicciones o incompatibilidades. Con ello se pretende que exista una auténtica armonización entre el texto de los instrumentos internacionales y los principios, normas y reglas contenidos en la Carta Suprema. En este sentido, el artículo 438 numeral 1 de la Constitución, señala que: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en (...) Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional”; como vemos, dentro de las facultades de la Corte Constitucional se encuentra la de controlar la constitucionalidad de los instrumentos internacionales, con miras a garantizar la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución.

En la misma línea, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 107, prevé que la Corte Constitucional, para efectos del control constitucional de tratados internacionales, intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1) Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa; 2) Control constitucional previo a la aprobación legislativa y 3) Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa. En concordancia con el artículo antes citado, el artículo 108 *ibídem*, prescribe que el control constitucional de los tratados internacionales comprende la verificación de la conformidad del contenido de los tratados con las normas constitucionales, el examen de cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación, suscripción y aprobación, y el cumplimiento del trámite legislativo respectivo. De ahí que le corresponda a la Corte Constitucional efectuar un control integral de constitucionalidad del texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, a fin de determinar sobre su validez frente al actual marco jurídico constitucional.

En consonancia con las normas constitucionales precedentes, el artículo 111 numeral 2 literal a de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional manifiesta que la presidenta o presidente de la República enviará a la Corte Constitucional una copia auténtica de los tratados internacionales, en un plazo razonable. En caso de no hacerlo la Corte Constitucional lo conocerá de oficio. En el presente caso, el trámite procede por vía del titular del ejecutivo, lo cual se evidencia en el contenido del oficio N.º T. 5752-SNJ-11-153 emitido el 04 de febrero de 2011, por el doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, a nombre y en representación del presidente de la República, quien comunicó a la Corte Constitucional mediante copias certificadas. Asimismo, el artículo 147 numeral 10 de la Constitución otorga al presidente de la República la atribución de definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales.

En relación al caso bajo examen, es importante señalar que el Estatuto de Roma, instrumento que da vida jurídica a la CPI, fue adoptado en la ciudad de Roma, el 17 de julio de 1998, ante la “Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional”. Mas, la Resolución RC/Res.6 que contiene las enmiendas a dicho Instrumento en lo referente al crimen de agresión, ha sido aprobada por consenso en la 13ª sesión plenaria, el 11 de junio de 2010; sin embargo, esta resolución ha sido enviada a esta Corte Constitucional el 04 de febrero de 2011. Como podemos advertir, el instrumento que origina a su vez el documento materia de este análisis se refiere a un asunto preconstitucional, por cuanto fue expedido bajo otro escenario constitucional (el Estatuto de Roma, fue suscrito el 07 de octubre de 1998; y ratificando el 17 de diciembre de 2001), diferentes al actual; en tal virtud, es indispensable verificar, mediante el control de constitucionalidad, si el texto de la resolución RC/Res.6 no es contrario al contenido de la Norma Suprema, desde el 2008.

Con igual énfasis, el artículo 419 de la Constitución de la República preceptúa los casos en que la ratificación o denuncia de los instrumentos internacionales necesitan de la aprobación de la Asamblea Nacional para su validez, siendo estos casos los siguientes: “1. Se refieran a materia territorial o de límites. 2. Establezcan alianzas políticas o militares. 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales. 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio. 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético”.

Bajo el marco constitucional que antecede, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 21 de febrero de 2013, decidió aprobar el informe suscrito por la doctora Tatiana Ordeñana Sierra, en calidad de jueza ponente de este caso, relativo a la necesidad de aprobación legislativa del texto del instrumento internacional denominado: “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, conforme a

lo dispuesto en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución y numeral 4 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en la especie “4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”.

El control de constitucionalidad en el caso *sub examine*, según lo señalan los artículos 429 y 438 de la Constitución, le compete a la Corte Constitucional, la cual mediante un dictamen vinculante, resolverá la constitucionalidad de los instrumentos internacionales. Con igual criterio, los artículos 75 numeral 3 literal **d** y 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disponen que la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad de los tratados internacionales.

En el mismo sentido, se han observado las disposiciones previstas para el caso en los artículos 69, 70 y 71 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en virtud de los cuales la Corte Constitucional está facultada para realizar un control abstracto y automático de constitucionalidad de los tratados internacionales y emitir un dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del instrumento internacional.

Control material

Como podemos advertir, en el ámbito nacional, el control de constitucionalidad sobre los tratados internacionales es fundamental, en razón de que dichos instrumentos no pueden infringir el texto constitucional; en el ámbito internacional, la importancia de este control está supeditado al principio “*pacta sunt servanda*” que obliga a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones internacionales pactadas.

En este contexto, al ser el Ecuador miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), está sujeto a la observancia del texto del Estatuto de Roma³ que rige a la CPI; por lo tanto, a las enmiendas relativas al crimen de agresión que han sido insertadas al citado Estatuto, requiriendo ser analizadas a la luz del contenido de nuestra Carta Fundamental, con la finalidad de descartar posibles inconformidades.

Con el propósito de realizar el control material de constitucionalidad del texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, de conformidad con el artículo 111 numeral 2 literales **a**, **b**, **c** y **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; a continuación, procederemos a realizar una confrontación entre la norma internacional y las normas constitucionales relacionadas con el caso.

La Resolución RC/Res.6, materia de análisis, está conformada por el anexo I, referente a las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas

al crimen de agresión; el anexo II que se refiere a las enmiendas de los elementos de los crímenes y, anexo III que corresponde a los entendimientos sobre las enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, relativas al crimen de agresión. En este orden, iremos desarrollando el examen de constitucionalidad del citado instrumento internacional.

Anexo I.- Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión

Mediante esta enmienda se decide suprimir el párrafo 2 del artículo 5 del Estatuto e insertar a continuación del artículo 8, el artículo 8 *bis* conformado por dos numerales; en el primero de ellos consta la definición del crimen de agresión, el cual señala que una persona comete dicho crimen “cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.” Del texto citado, se colige que el mismo está relacionado con el artículo 1 de la Constitución, en razón de que, al ser el Ecuador un Estado constitucional de derechos y justicia, propende a desarrollar garantías que le permitan proteger a sus habitantes de cualquier acto agresivo que pudiera coartar sus derechos constitucionales, lo cual es coherente con lo previsto en la enmienda en análisis, que establece⁴ el crimen de agresión por ser lesivo para los derechos humanos.

En concordancia con el párrafo precedente, es de advertir que la razón primigenia de un Estado constitucional de derechos y justicia, según lo señala el artículo 66 numerales 1 y 3 literales **a**, **b**, **c** y **d** de la Constitución, consiste en reconocer y garantizar a todos sus habitantes el derecho a la inviolabilidad de la vida, lo cual prohíbe la pena de muerte; el derecho a la integridad personal, que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual; una vida libre de violencia en el ámbito público y privado (...); la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes y, la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos.

⁴ Estatuto de Roma. “PARTE VII. DE LAS PENAS.-Artículo 77: Penas aplicables

1. La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5 del presente Estatuto una de las penas siguientes: a) La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o b) La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. 2. Además de la reclusión, la Corte podrá imponer: a) Una multa con arreglo a los criterios enunciados en las Reglas de Procedimiento y Prueba; b) El decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe”.

³ El Ecuador suscribió el Estatuto de Roma, con fecha 07 de octubre de 1998; ratificando el mismo, con fecha 17 de diciembre del 2001.

De la misma manera, el segundo numeral del citado artículo de la enmienda, señala que por acto de agresión⁵ “se entenderá el uso de la fuerza armada por un Estado, contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.” Al respecto, el artículo 5 de la Constitución dispone que el Ecuador es un territorio de paz y que, por lo tanto no se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares; además, se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras. En idéntico sentido, el artículo 416 numerales 3 y 4 de la Constitución, dispone que las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y por lo tanto, se condena la injerencia de los estados en los asuntos internos de otros estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar, promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros.

Como podemos advertir, el texto de esta enmienda guarda conformidad con el texto constitucional, a más de fortalecer y ampliar el criterio de soberanía contemplado en el mismo cuando señala, de forma específica, que serán considerados actos de agresión de un Estado en contra de otro: La invasión o el ataque, el bombardeo, el bloqueo de los puertos o de las costas, o el ataque, perpetrados por las fuerzas armadas, el complot de dos Estados contra un tercero, el permanecer más tiempo del acordado en el territorio de uno de los estados contratantes, y el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios con la finalidad de cometer actos

⁵ Actos de agresión.- Artículo 8 bis, numeral 2: “De conformidad con la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado; c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado; d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea; e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo; f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado; g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos”.

belligerentes, contra otro Estado. De ahí que la razón de ser de la soberanía de un Estado sea la de proteger a los habitantes que residen en su territorio, más no el socorrer a quienes han quebrantado los derechos humanos o inobservado los principios determinados en el derecho internacional humanitario ni, mucho menos, para acoger a quienes miran a nuestro territorio nacional como un escondite para evadir el castigo por el cometimiento de actos punibles y lesivos para la humanidad.

En cuanto al ejercicio de la competencia, referente al crimen de agresión, se ha insertado a continuación del artículo 15 del Estatuto, los artículos 15 *bis* y 15 *ter*, los mismos que tratan sobre el ejercicio de la competencia de la CPI respecto de este crimen, en virtud del principio de *propio motu*, mediante el cual el Estado Parte, voluntariamente pone en conocimiento de la CPI la investigación y juzgamiento del caso sometido a su jurisdicción. Esta enmienda contempla, en lo principal lo siguiente: Que la CPI, únicamente podrá ejercer su competencia respecto de crímenes de agresión cometidos un año después de la ratificación o aceptación de las enmiendas por treinta Estados Partes; que la CPI podrá, ejercer su competencia sobre un crimen de agresión, resultante de un acto de agresión cometido por un Estado Parte, salvo que ese Estado Parte haya declarado previamente que no acepta esa competencia mediante el depósito de una declaración en poder del secretario; que respecto de un Estado no Parte en el presente Estatuto, la CPI no ejercerá su competencia en relación al crimen de agresión cuando este sea cometido por los nacionales de ese Estado o en el territorio del mismo; que la Corte no procesará a nadie que haya sido procesado por otro tribunal en razón de hechos también prohibidos, en virtud de los artículos 6 (genocidio), 7 (lesa humanidad), 8 (crímenes de guerra) u 8 bis (crímenes de agresión) del Estatuto en mención.

En armonía con el análisis sobre la competencia de la CPI, el artículo 79 de la Constitución prevé que en ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano, pues su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador. Con igual criterio, el artículo 80 *ibídem*, prevé que las acciones y penas por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado, serán imprescriptibles y no serán susceptibles de amnistía. Asimismo, este artículo señala que el hecho de que una de estas infracciones haya sido cometida por un subordinado, no eximirá de responsabilidad penal al superior que la ordenó ni al subordinado que la ejecutó. En tal sentido, al ser el texto de esta enmienda pro ser humano, no contraviene ningún texto constitucional y guarda armonía con lo previsto en los artículos 417 y 425 segundo inciso de la Norma Suprema.

Por tanto, el texto de la enmienda en mención, es respetuoso del ordenamiento jurídico interno, pues su campo de acción está circunscrito dentro de los crímenes que mayor conmoción social generan a nivel mundial, en razón de ser relevantes para toda la humanidad. En idéntico sentido, esta enmienda se adecúa al principio *non bis in idem* mediante el cual se evita que una persona sea sancionada o castigada

dos veces por la misma infracción o delito, siempre y cuando concurren de forma simultánea, identidad de sujeto, hecho y fundamento, norma internacional que es coherente con lo prescrito en los artículos 76 numeral 7 literal i que contempla este principio y 78 de la Constitución, que garantiza su cumplimiento. Como se desprende del texto en análisis, referente a la competencia de la CPI, coexiste la primacía de la jurisdicción nacional y la naturaleza subsidiaria o complementaria de este Tribunal Internacional. En tal sentido, la enmienda en análisis es compatible con el texto constitucional.

Anexo II.- Enmiendas de los elementos de los crímenes

En relación a esta enmienda, el artículo 8 *bis* al referirse al crimen de agresión, señala los elementos que configuran al mismo, siendo estos los siguientes:

1. Que el autor haya planificado, preparado, iniciado o realizado un acto de agresión.
2. Que el autor sea una persona que estaba en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar del Estado que cometió el acto de agresión.
3. Que el acto de agresión –el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas– se haya cometido.
4. Que el autor haya tenido conocimiento de las circunstancias de hecho que determinaban la incompatibilidad de dicho uso de la fuerza armada con la Carta de las Naciones Unidas.
5. Que el acto de agresión, por sus características, gravedad y escala, haya constituido una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.
6. Que el autor haya tenido conocimiento de las circunstancias de hecho que constituían dicha violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.

Con respecto al texto citado, referente a los elementos del crimen de agresión vemos que este, únicamente estará configurado cuando el sujeto activo del delito, haya planificado, preparado, iniciado o ejecutado dicho acto ilícito; haya sido una autoridad con alta jerarquía, capaz de controlar o dirigir las actuaciones de las fuerzas armadas, con el fin de atentar contra la soberanía e integridad territorial de otro Estado; cuando el autor de la agresión conozca, perfectamente que dicho acto es atentatorio a las normas previstas en la Carta de la ONU. En este sentido, vemos concordancia con las normas constitucionales, previstas en el artículo 80 de la Constitución, en la medida en que los elementos del crimen de agresión están direccionados a establecer la responsabilidad de tales actos, no únicamente al autor material, sino también al autor intelectual.

Anexo III.- Entendimientos sobre las enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión

En lo atinente a este anexo, correspondiente a la Resolución RC/Res.6, se refiere a los siguientes puntos esenciales: Remisiones por el Consejo de Seguridad, Competencia *ratione temporis*, jurisdicción nacional respecto del crimen de agresión y, otros entendimientos, de los cuales trataremos a continuación.

Remisiones por el Consejo de Seguridad.- Se entiende que la CPI podrá ejercer su competencia sobre la base de una remisión por el Consejo de Seguridad, de una situación en la que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes citados en el artículo 5 del Estatuto. Asimismo, la CPI ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión sobre la base de una remisión por el Consejo de Seguridad, independientemente de que el Estado (miembro) de que se trate haya aceptado la competencia de la Corte a este respecto.

Competencia *ratione temporis*.- Al respecto, se establece que la CPI podrá ejercer su competencia respecto de los crímenes de agresión, de conformidad con los apartados a) y c) del artículo⁶ 13, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 15 *bis*, salvo que el Estado parte haya declarado, de forma previa que no se somete a dicha competencia,

⁶ Estatuto de Roma. Artículo 13.- Ejercicio de la competencia: a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.

Ibid., Artículo 15.- El Fiscal: 1. El Fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte. 2. El Fiscal analizará la veracidad de la información recibida. Con tal fin, podrá recabar más información de los Estados, los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales u otras fuentes fidedignas que considere apropiadas y podrá recibir testimonios escritos u orales en la sede de la Corte. 3. El Fiscal, si llegare a la conclusión de que existe fundamento suficiente para abrir una investigación, presentará a la Sala de Cuestiones Preliminares una petición de autorización para ello, junto con la documentación justificativa que haya reunido. Las víctimas podrán presentar observaciones a la Sala de Cuestiones Preliminares, de conformidad con las Reglas de Procedimiento y Prueba. 4. Si, tras haber examinado la petición y la documentación que la justifique, la Sala de Cuestiones Preliminares considerare que hay fundamento suficiente para abrir una investigación y que el asunto parece corresponder a la competencia de la Corte, autorizará el inicio de la investigación, sin perjuicio de las resoluciones que pueda adoptar posteriormente la Corte con respecto a su competencia y la admisibilidad de la causa. 5. La negativa de la Sala de Cuestiones Preliminares a autorizar la investigación no impedirá que el Fiscal presente ulteriormente otra petición basada en nuevos hechos o pruebas relacionados con la misma situación. 6. Si, después del examen preliminar a que se refieren los párrafos 1 y 2, el Fiscal llega a la conclusión de que la información presentada no constituye fundamento suficiente para una investigación, informará de ello a quienes la hubieren presentado. Ello no impedirá que el Fiscal examine a la luz de hechos o pruebas nuevos, otra información que reciba en relación con la misma situación.

mediante el depósito de una declaración en poder del Secretario. En igual sentido, la Corte será competente para conocer crímenes de agresión, un año después de la ratificación o aceptación de las enmiendas por treinta Estados Partes, si esta última fecha fuera posterior.

Jurisdicción nacional respecto del crimen de agresión.- Se entiende que las enmiendas que abordan la definición del acto de agresión y el crimen de agresión lo hacen únicamente a los efectos del presente Estatuto. De conformidad con el artículo 10 del Estatuto de Roma, las enmiendas no se interpretarán en el sentido de que limiten o menoscaben, en modo alguno, las normas existentes o el desarrollo del derecho internacional para fines distintos del presente Estatuto. Se concibe que las enmiendas no deban ser interpretadas, en el sentido que creen el derecho o la obligación de ejercer la jurisdicción nacional respecto de un acto de agresión cometido por otro Estado. En tal virtud, lo que se pretende es que la competencia de la Corte Internacional sea respetuosa del ejercicio efectivo de la soberanía de un Estado.

Otros entendimientos.- En relación a este apartado, se comprende que la agresión es la forma más grave y peligrosa del uso ilegal de la fuerza, y que una determinación sobre si un acto de agresión ha sido cometido requiere el examen de todas las circunstancias de cada caso particular, incluyendo la gravedad de los actos correspondientes y de sus consecuencias, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Se entiende que al determinar si un acto de agresión constituye o no una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas, los tres elementos de características, gravedad y escala deben tener la importancia suficiente para justificar una determinación de violación “manifiesta”. En tal sentido, ninguno de los elementos puede bastar por sí solo para satisfacer el criterio de violación manifiesta.

En resumen, cabe precisar que la competencia se refiere al ámbito de ejercicio de la jurisdicción por parte de la CPI, concebida la misma desde varios criterios: *ratio materiae* en virtud de los crímenes que puede conocer y perseguir, esto es, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y de agresión; *ratione temporis* el momento de la comisión del crimen a partir del cual puede conocer de ella; *ratione loci* que corresponde al lugar donde el acto punible tenga ocurrencia, lo cual determina si la CPI, puede o no ejercer sus funciones y, *ratione personae*, la nacionalidad de las personas que estén sujetas a su jurisdicción; lo cual concuerda con el principio previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, norma que garantiza la existencia de normas previas, claras y públicas que deberán ser aplicadas por las autoridades competentes en cada caso, con sujeción al texto constitucional. En términos generales, la seguridad jurídica implica una garantía de certeza dada por el Estado a sus ciudadanos sobre la normativa que les será aplicada en un caso particular, dentro y fuera del territorio ecuatoriano.

Por todo el análisis que antecede, la Corte Constitucional considera que las disposiciones contenidas en las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, guardan armonía y concordancia con el marco constitucional vigente.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. El texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, requiere de aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.
2. Las disposiciones contenidas en el texto de las “Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión”, aprobado por consenso, el 11 de junio de 2010, en la decimotercera sesión plenaria; guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador.
3. Notificar al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria llevada a cabo en la ciudad de Quito el 4 de septiembre del 2013. Lo certifico.

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

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

CASO No. 0003-11-TI

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

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

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

Quito, D. M., 25 de abril del 2013

SENTENCIA N.º 001-13-SAN-CC

CASO N.º 0014-12-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad y sustanciación

El 26 de marzo de 2012 a las 10:13, el ingeniero en sistemas, Néstor Napoleón Marroquín Carrera (legitimado activo), presentó a la Corte Constitucional la presente acción por incumplimiento de norma, solicitando que el Dr. Óscar Ortiz, jefe del Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1, (legitimado pasivo), dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 32 y 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, artículo 35 del Reglamento al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social en concordancia con los artículos 1, 2 y 14 del Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por sistema de Méritos (reducción de pena por méritos).

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 26 de marzo de 2012, acorde al artículo 17 inciso segundo del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0014-12-AN, que contiene la acción por incumplimiento de norma, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 30 de mayo de 2012 a las 09:43 la Sala de Admisión, sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones, admitió a trámite la presente acción por incumplimiento de norma.

El 05 de julio de 2012 el Pleno del Organismo efectuó el sorteo, correspondiendo a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, actuar como jueza ponente en la presente causa, conforme consta en el memorando N.º 110-CC-SA-SG del 10 de julio de 2012.

Avoco

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, como se desprende del memorando N.º 022-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor sustanciar la presente causa.

Mediante providencia del 07 de marzo de 2013 a las 09:05, el juez Antonio Gagliardo Loor, de conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la presente causa disponiendo notificar con el contenido de la demanda y la providencia al legitimado activo, al jefe del Departamento

de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1, al director nacional de Rehabilitación Social y al procurador general del Estado "...a fin de que se cumpla o se justifique el incumplimiento en la Audiencia Pública que se llevará a cabo el día martes 12 de marzo de 2013 a las 11h15, en la que se contestará la demanda y se presentarán las pruebas y justificativos pertinentes...".

Audiencia pública

En la razón sentada por la actuario de la audiencia pública efectuada el 12 de marzo de 2013 a las 11:15, consta que concurren el legitimado activo Néstor Marroquín Carrera, quien presentó pruebas documentales que constan detalladas en la razón; por parte del legitimado pasivo, el abogado Juan Carlos Pérez Mosquera, delegado del jefe de Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1, el doctor Arnoldo Cahuasqui, delegado de la Comisión de Penas del Ministerio de Justicia, y el abogado Fausto Flores, delegado de la Procuraduría General del Estado. No se presentó el director nacional de Rehabilitación Social, pese a haber sido legalmente notificado. "...El Juez sustanciador, en virtud de haber formado su criterio, consideró que no amerita otros hechos que deban justificar en el presente caso, por lo que no se ordena abrir la causa a prueba toda vez que esta es facultativo del Juez...".

Detalle de la demanda, pretensión concreta y prueba del reclamo previo

El legitimado activo, en su demanda presentada el 26 de marzo de 2012 a las 10h13, afirma que:

"Desde el pasado 10 de febrero de 2011, registra su ingreso al Centro de Detención Provisional de Pichincha y posterior traslado al Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito No. 1. Contados los días que han transcurrido a la presente, registra 410 días cumplidos de pena...

El 14 de junio de 2011, es decir, a los 125 días de pena cumplida, solicitó al Director del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito No. 1 (CRSVQ), se instrumente su expediente individual estandarizado, conforme lo manda el Art. 42 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social vigente, para el correspondiente registro de sus méritos. De esta petición, el Dr. Fausto Velásquez, Director del CRSVQ No. 1 de ese entonces, remite su pedido al Dr. Óscar Ortiz, Jefe del Departamento de Diagnóstico y Evaluación del CRSVQ No. 1, el mismo que mantuvo una entrevista con su persona sobre el tema, pero hasta la fecha no se ha instrumentado su expediente individual conforme lo manda la ley para el requisito de sus rebajas meritorias...

El 08 de agosto de 2011, a los 180 días de pena cumplida, vence su primer semestre de condena, tiempo en que el Departamento de Diagnóstico y Evaluación del CRSVQ No. 1, debía haber cumplido con el mandato de la Ley, y notificarlo a través del Director del Centro con el porcentaje de rebajas a las que se ha hecho acreedor conforme a sus méritos...

El 04 de febrero de 2012, a los 360 días de pena cumplida, vence su segundo semestre de condena, y otra vez, el Departamento de Diagnóstico y Evaluación del CRSVQ No. 1, INCUMPLE con el mandato legal, y no me notifica con el porcentaje de rebajas a las que se ha hecho acreedor durante el segundo semestre de su pena a través del Director del Centro...

El 23 de febrero de 2012, solicitó al Dr. Mauricio Villares, Director Provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito No. 1 (CRSVQ No. 1), mediante oficio No. NMC-120223-001, se cumplan con sus derechos...

Intranquilo, porque el accionado no ha cumplido con su obligación, con fecha 07 de marzo de 2012, informa del particular a la Dra. Johana Pesántez Benítez, Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, para que tome los correctivos administrativos”.

Petición concreta

El legitimado activo, como petición concreta en la demanda solicita a la Corte Constitucional:

“Que sea instrumentado su expediente individual para el registro de sus méritos”

“Que sea notificado el Juez competente, en este caso el Presidente del Tribunal Cuarto de Garantías Penales de Pichincha..., sobre sus méritos acumulados, así como, del porcentaje de las rebajas de pena que ha sido beneficiado en estos dos semestres...”

“Que la Dirección del CRSVQ No. 1, solicite se impongan las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al funcionario público que ha incumplido con su obligación, así lo determina el Art. 34 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, en concordancia con el último inciso del numeral 9 del Art. 17 del Reglamento para la Concesión de Rebajas de Pena por Sistema de Méritos”.

Prueba del reclamo previo

El legitimado activo indica que entregó varios oficios a distintas autoridades que a continuación se detallan:

- a. “Oficio No. NMC-110614-001, de fecha 14 de junio de 2011, dirigido al señor Doctor Fausto Velásquez, Director del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito No. 1”.
- b. “Oficio No. NMC-120223-001, de fecha 23 de febrero de 2012, dirigido al señor Doctor Mauricio Villares, Director Provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito No. 1”.
- c. Escrito dirigido a la Doctora Johana Pesántez Benítez, Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, de fecha 05 de marzo de 2012”.

Contestación a la demanda

De la Procuraduría General del Estado

En la audiencia pública efectuada el 12 de marzo de 2013 a las 11:15, conforme la razón sentada por la actuario, en representación del procurador general del Estado concurrió el Abg. Fausto Flores, quien, en lo principal, manifestó:

“...si bien es cierto en su debido momento no se le atendió los requerimientos realizados por el legitimado activo, esto es, abrir el expediente individualizado y estandarizado, sin embargo, su requerimiento fue atendido aunque de manera tardía, o sea, se cumplió, es decir el objeto material de la acción ya cesó, porque actualmente el recurrente se encuentra gozando de su derecho a la libertad. De allí que en la actualidad no procede la acción por incumplimiento que ha solicitado el accionante...”.

El 15 de marzo de 2013 a las 08:36 ingresó un escrito firmado por el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en el que legitima la intervención del Abg. Fausto Flores Ramírez en la audiencia celebrada el 12 de marzo de 2013, y señala casillero constitucional para notificaciones. (Fojas 48).

De la directora provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1

La doctora Maribel Flores C., directora provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, remite el oficio N.º 153-MJDHC-CGAF-CRSVQNº1-DS-GC del 12 de marzo de 2013 y recibido el 20 de marzo de 2013 a las 11:03 en el cual envía lo solicitado mediante memorando N.º 535-MJDHC-DDE-CRSVQNº1 del 08 de marzo de 2013, suscrito por el Departamento de Diagnóstico y Evaluación de este Centro de Rehabilitación Social, que en lo pertinente dice: “...se permite comunicar que el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, se envía un Memorando N.º 1162-MJDHC -CRSVQNº1-DDE, del 31 de mayo del 2012, adjuntando el Expediente para la Prelibertad a la señora Directora provincial de este Centro, por tal razón, en Memorando No.447-MJDHC-CGAF-RS-DDE-12, con fecha 20 de junio del 2012, el señor Director Nacional de Rehabilitación Social Ab. Diego Efraín Pérez Suárez, resuelve OTORGAR la fase de prelibertad a la PPL Marroquín Néstor, por consiguiente pasa a Caza de Confianza de Chillogallo con la Prelibertad el 28 de junio del 2012, y de la misma sale libre el 09 de enero del 2013”. (Fojas 49 a 57). Sic

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia y validez

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

No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez

Finalidad de la acción por incumplimiento

La acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional para garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos; por tanto, consiste en una vía procesal para reclamar, ante la Corte Constitucional, el cumplimiento de alguna disposición que contenga la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, que consta en la normativa del sistema jurídico ecuatoriano; de esa forma, esta acción debe garantizar su aplicación en la instancia constitucional, para evitar la violación de derechos constitucionales, así como para repararlos.

Esta acción pone a disposición de los particulares un mecanismo que permite exigir a las autoridades la realización de un deber que ha omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de Derechos Humanos, atacando el voluntarismo o discrecionalidad en su cumplimiento, de manera que los respectivos mandatos tengan concreción en la realidad.

La naturaleza jurídica y finalidad de la acción por incumplimiento de sentencias constitucionales es una atribución dada a la Corte Constitucional como órgano máximo de control, interpretación y administración de justicia constitucional. En este orden de ideas, la acción por incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales cumple una doble función: la primera es garantizar un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales y fundamentales por medio de la ejecución de la sentencia; la segunda es dar primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución.

Requisitos de procedibilidad

La Corte verificará si se cumplen los siguientes requisitos:

- a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.
- b) Que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias.

Pruebas del legitimado activo

En la audiencia pública efectuada el 12 de marzo de 2013 a las 11h15, el accionante Néstor Marroquín Carrera aportó al proceso varios documentos que considera como prueba de su reclamo, que a continuación se detallan:

Oficio NMC-110614-001 del 14 de junio de 2011, dirigido al doctor Fausto Velásquez, director del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, que en lo principal dice: "...conforme lo estipula el Art. 42 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social vigente, previamente al haberse ya tramitado mi internación

(Art. 38 ibidem) y mi registro (Art. 40 ibidem), para que se instrumente conforme a derecho mi expediente estandarizado... desde mi aprehensión se me computan 4 meses de ingreso al sistema progresivo de rehabilitación social y tratamiento de los internos, para que dentro de la evaluación periódica que los diferentes departamentos realicen en mi caso, sustente en un futuro no muy lejano, de forma efectiva sobre los resultados de mi expediente estandarizado, que luego de reunir los requisitos de ley, pueda realizar los trámites de prelibertad así como a las rebajas que por méritos tengo derecho a fin de obtener mi libertad...".

Oficio NMC-120223-001 del 23 de febrero de 2012, dirigido al doctor Mauricio Villares, director provincial del CRSVQ N.º 1, que en lo principal expresa "...ya que el pasado 14 de junio de 2011, solicité de la misma forma que se instrumente mi expediente estandarizado... tiempo en el cual, presumo que por algún error involuntario, no he sido notificado por parte de la Dirección del CRSVQ No. 1, con el informe competente, elaborado por el Departamento de Diagnóstico y Evaluación, sobre mi situación individual del porcentaje de rebajas a las que por mis méritos, debidamente justificados, me he hecho merecedor en los dos semestres que he permanecido en este Centro...".

Escrito del 05 de marzo de 2012, dirigido a la doctora Johana Pesántez Benítez, ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en la cual le dice en lo principal "...tengo a bien formular la siguiente queja administrativa... solicité mediante oficio No. NMC-120223-001 de fecha 23 de febrero de 2012, se cumplan con mis derechos, y de ser acreedor a los beneficios de ley, se me los otorguen en el tiempo apropiado (garantía establecida en el Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador). Vencido el plazo que el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado establece para el ejercicio de mi derecho de petición, **elevé ante su Autoridad mi queja**, ya que mi derecho al debido proceso...no ha sido respetado y observado, por la negligencia evidente (que documento), de las Autoridades de este Centro de Rehabilitación Social...".

Oficio N.º MJDHC-SAPCL-2012-0113-O del 16 de julio de 2012, suscrito por el doctor Juan Carlos Galarza Almachi, abogado de la Comisión Técnica Única de Rebajas de Penas por el Sistema de Méritos, quien en lo principal manifiesta "...Antes de nada presentarle nuestras disculpas lamentando el retraso producido en nuestra respuesta, así como las molestias que haya podido ocasionar... Los directores de cada Centro de Rehabilitación Social tienen la obligación de enviar la documentación de las (ppl) en estricto cumplimiento a lo preceptuado en los Arts. 14,16 y 17 del referido Reglamento... Desde la Comisión Técnica de Rebaja de Pena por el Sistema de Méritos, queremos agradecerle su preocupación y requerimiento lo cual tomaremos muy en cuenta para adoptar los correctivos necesarios...por lo que observaciones como la suya son las que nos permiten seguir avanzando hacia nuestro objetivo".

Escrito del 01 de octubre de 2012, dirigido al señor Asambleísta Tomás Zevallos Vera, integrante de la Comisión de la Biodiversidad y de la Comisión de Fiscalización y Control Político, que en lo principal expresa "...al amparo de mi derecho Constitucional, de conocer el estado de mi trámite de Rebaja de Pena... cuyo expediente

está en el Ministerio de Justicia... Trámite ingresado desde el mes de agosto de 2012 y que hasta la presente fecha no he tenido respuesta, pese a mi insistencia por escrito... en mi expediente individual hace que haya obtenido una nota superior al 90% de la mitad de la pena impuesta, que como Rebaja de Pena por el sistema de Méritos me he hecho acreedor... Así señor Asambleista, amparado en el mandato del Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador, solicito a través suyo... se haga llegar hasta su despacho la siguiente información...".

Oficio N.º 223-DAJ-CCVQN del 10 de octubre de 2012, dirigido al presidente del Tribunal Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, suscrito por el doctor Israel Robayo Silva, coordinador de la Casa de Confianza Varones de Quito N.º 1 y la licenciada Mery Hernández Coello, Departamento Jurídico de la Casa de Confianza Varones de Quito N.º 1, en el cual expresan "...que adjuntan informe motivado relacionado con el expediente No. 2954 de la persona Privada de la Libertad **MARROQUIN CARRERA NESTOR NAPOLEON**, en la que en su parte resolutive dice "(...) sobre la base de los documentos contenidos en el expediente y en cumplimiento de los reglamentos e instructivos aplicables, sugiere el porcentaje del 36% equivalente a **TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE DIAS** del total de las rebajas por el Sistema de Méritos(...)"...Se adjunta el expediente original de las rebajas antes señaladas...".

Como se puede observar, el legitimado activo ha justificado haber solicitado que se le aperture su expediente individualizado y estandarizado a fin de conocer y saber de los méritos acumulados durante su internamiento; sin embargo, las autoridades pertinentes no han atendido su requerimiento dentro del plazo razonable.

Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

El problema jurídico a resolver se concreta en determinar si los artículos 32 y 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, artículo 35 del Reglamento al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, en concordancia con los artículos 1, 2 y 14 del Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos, contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible (contenido de la obligación); y si las autoridades del Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, incumplieron las disposiciones referidas. Para resolver la causa, esta Corte efectúa los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en los artículos 32 y 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social?
- ¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en los artículos 1, 2 y 14 del Reglamento de Concesión de Rebajas de Pena por el Sistema de Méritos?
- El Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, ¿cumplió con las obligaciones establecidas en el artículo 35 del Reglamento del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social?

Argumentación de los problemas jurídicos planteados

¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en los artículos 32 y 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social?

La Asamblea Nacional Constituyente, dotada de plenos poderes en representación de la soberanía popular radicada en el pueblo ecuatoriano, aprobó el 22 de julio del 2008 la Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal, para la Transformación del Sistema de Rehabilitación Social, estableciendo un mecanismo de rebajas de pena por méritos, para cuya aplicación establece que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social debe dotar a las personas privadas de la libertad de condiciones idóneas para su proceso de rehabilitación y reinserción social. La rebaja de pena es uno de los instrumentos que permiten la reinserción adecuada del interno a la sociedad a través de su participación activa y directa en los procesos de rehabilitación que se implementen.

En el presente caso, los artículos 32¹ y 33² del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social que tienen relación con los artículos 1 y 2 del Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos, disposiciones que van encaminadas hacia el mismo objetivo, esto es, la existencia de "los expedientes individualizados por cada interno en el que certifique los méritos acumulados durante su internamiento", cuyo fin sirve para la evaluación de méritos que corresponde a una rebaja que, de hacerse efectiva, le permita salir en libertad.

¹ **Art. 32.- Criterios para la concesión de rebajas.-** La reducción de penas operará sobre un sistema de méritos que permita evaluar la buena conducta y la colaboración activa del interno en su rehabilitación, que se demostrará por la participación en procesos culturales, educativos, laborales, de tratamientos de adicciones u otros. La reducción de penas podrá concederse hasta por un máximo del 50% de la pena impuesta al detenido y no procederá cuando los internos hayan sido sentenciados por plagio, asesinato, delitos sexuales, trata de personas, o por crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra, de agresión, determinados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

El Sistema de méritos y su valoración será determinado por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social mediante reglamento que se expedirá para el efecto.

² **Art. 33.- Reducción meritatoria de penas.-** En todos los Centros de Rehabilitación Social deberá existir un archivo que contenga los expedientes individualizados por cada interno en el que se certifique los méritos acumulados durante su internamiento. Este expediente será público y de libre acceso para el interno y su defensor.

Una vez que el interno considere que su expediente contiene una evaluación de méritos que corresponda a una rebaja que de hacerse efectiva le permita salir en libertad, solicitará al juez competente la revisión de su caso y la concesión de la libertad.

El juez, so pena de las sanciones que correspondan por el retardo en la tramitación de estas peticiones, verificará que se cumplan los requisitos formales para la concesión de la libertad y la concederá o negará de ser el caso. Su resolución deberá ser emitida en el plazo de cuarenta y ocho horas tras la recepción de la petición.

La resolución que niegue la rebaja de la pena podrá ser apelada ante la sala correspondiente de la Corte Superior.

El legitimado activo ha reclamado en todo momento que se le abriera el expediente desde el instante que ingresó al Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, mediante sendos oficios dirigidos al director del Centro de Rehabilitación Social donde se encontraba recluso, requiriéndole al director de dicho centro que se le instrumente conforme a derecho su expediente estandarizado, a fin de beneficiarse de la reducción de la pena que le habían impuesto.

Examinados los artículos 32 y 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, los mismos imponen a la autoridad del Centro de Rehabilitación Social la obligación de hacer, clara, expresa y exigible, que se constituye en vínculo jurídico por el cual recibe un mandato cuyo incumplimiento se traduce en omisión del deber jurídico normativamente establecido de la obligación de hacer un expediente individualizado del interno.

A continuación se puntualizan los elementos que integran la estructura de la obligación: i) el **titular**-interno, también denominada persona privada de la libertad (PPL), quien una vez dado cumplimiento con todos los requisitos establecidos en el Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos, ya sea por su buena conducta, por su participación en procesos culturales, educativos, laborales u otros, se le concede la reducción de la pena; ii) **Obligado**, Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 1 de Quito, por intermedio del Departamento de Diagnóstico y Evaluación, el que tiene la obligación de establecer, planificadamente, esto es, abrir los expedientes individualizados a las personas privadas de la libertad. (En caso de no alcanzar tal realización, porque le hace falta personal, debe coordinar con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso, para que le asignen más personal y cumplan con la obligación de abrir los expedientes a todas las personas que ingresen a dicho centro de rehabilitación social); iii) **Contenido**, que al abrirse el expediente individualizado para cada persona privada de la libertad y que haya cumplido con todos los requisitos establecidos en el reglamento, deben beneficiarse de la reducción de su pena, la cual se basa en la evaluación permanente y progresiva del interno. Este expediente estará a disposición de la persona privada de libertad y de su abogado defensor en cualquier momento.

Por tanto, el Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 1 de Quito, por intermedio del Departamento de Diagnóstico y Evaluación, tenía la obligación jurídica de abrir el expediente correspondiente para el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera y en ese expediente hacer constar su disciplina y participación activa en el proceso de rehabilitación.

¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en los artículos 1, 2 y 14 del Reglamento de Concesión de Rebajas de Pena por el Sistema de Méritos?

La rebaja de la pena es uno de los instrumentos que permiten la reinserción adecuada de la persona privada de la libertad a la sociedad, a través de su participación activa y directa en los procesos de rehabilitación que se implementan en cada centro de rehabilitación social del país.

Examinados los artículos 1³, 2⁴ y 14⁵ del Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos, estos van encaminados hacia el mismo objetivo, que es la apertura de los expedientes individualizados para cada interno en el que se certifique los méritos acumulados durante su internamiento, cuyo fin sirve para la evaluación de méritos que corresponde a una rebaja que, de hacerse efectiva, le permita salir en libertad.

Por tanto, le corresponde a cada Centro de Rehabilitación Social, por intermedio del Departamento de Diagnóstico y Evaluación, abrir un expediente individual, tanto físico como informático, de manera inmediata, constituyéndose en una obligación de hacer, clara y expresa; de no realizarlo, el sentenciado está en el deber de exigir que se abra su expediente individual para beneficiarse de la rebaja de la pena por los méritos que realice durante el período que permanezca en el Centro de Rehabilitación Social, ya que por mandato del artículo 14, el Departamento de Diagnóstico y Evaluación informará semestralmente al director del Centro de Rehabilitación Social la situación individual de cada una de las personas privadas de libertad, siguiendo el procedimiento señalado en el Reglamento de aplicación al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. En consecuencia, la presente acción reúne los requisitos de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, por lo que procede analizar el fondo del asunto incumplido.

³ **Art. 1.- OBJETIVO Y BENEFICIARIOS.-** El presente reglamento establece un sistema de méritos para la concesión de rebajas de pena. Será aplicado a todos los internos e internas, en adelante denominados personas privadas de la libertad, desde el momento de su privación de libertad y se efectivizará una vez que sean sentenciados y cumplan con los requisitos establecidos en este reglamento. El sistema de méritos es el conjunto de actividades y los mecanismos y parámetros de evaluación, reconocidas por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, para permitir a las personas privadas de la libertad beneficios de reducción de su pena. El sistema de méritos para la reducción de la pena operará dentro de cada centro de rehabilitación social en base a la evaluación permanente y progresiva del interno.

⁴ **Art. 2.- EXPEDIENTE INDIVIDUAL.-** Desde el momento que una persona ingresa a un centro de rehabilitación social o de detención provisional, el Departamento de Diagnóstico y Evaluación del centro abrirá un expediente individual, tanto físico como informático, en el que constarán sus datos de identificación personal y del juicio, en los cuales se archivarán, concomitantemente, los documentos relacionados a su disciplina y participación activa en los procesos de rehabilitación durante su internamiento y los informes mensuales del Departamento de Diagnóstico y Evaluación. Cuando sea trasladado de centro, el director del último centro de rehabilitación, bajo su responsabilidad, dejando copia certificada, remitirá con-juntamente con el trasladado su expediente individual. El expediente estará a disposición de la persona privada de la libertad y de su abogado defensor en cualquier momento.

⁵ **Art. 14.- Presentación de informes semestrales.-** El Departamento de Diagnóstico y Evaluación, semestralmente y siguiendo el procedimiento señalado en el Reglamento de aplicación al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, informará al Director del Centro de Rehabilitación Social la situación individual de cada uno de los privados de libertad. El Director llevará el expediente individual de cada privado de libertad con todos los informes enviados por el Departamento de Diagnóstico y Evaluación de forma cronológica, su inobservancia acarreará sanciones administrativas.

El Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1 ¿cumplió con las obligaciones establecidas en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social?

Como premisa constitucional, corresponde señalar que para el ejercicio de los derechos garantizados en la Constitución, en los Convenios Internacionales y que son de directa e inmediata aplicación, no se exigirán condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, así como tampoco ninguna norma podrá restringir el contenido de los mismos⁶; consiguientemente, ninguna autoridad o institución, pública o privada, puede, por desconocimiento, violentar e inobservar las disposiciones, pues la Constitución es una norma de vigencia automática, de efecto general, obligatoria y forzosa, ya que rige el principio de supremacía; es la norma de normas, que se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico, de aquella pirámide que ha señalado Kelsen. Por otro lado, cuando los convenios o tratados internacionales están reconocidos y ratificados por el Estado ecuatoriano, estas normas tienen el carácter de imperantes⁷.

En el presente caso, el legitimado activo ha solicitado la reducción de su pena, ora por su buena conducta, ora por su participación en procesos culturales, educativos, laborales u otros; sin embargo, no ha conseguido en su debido momento, a pesar de haber cumplido con los requisitos establecidos en el Reglamento para Concesiones de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos; es por eso que recurrió a otras instituciones o personas que lo ayudaran con su trámite, en vista que no le mostraban su expediente, tal como lo dispone el mencionado reglamento, hasta que después de haber bregado tanto, consiguió su tan ansiada rebaja de pena.

Consta en el expediente constitucional, y así lo han ratificado en la audiencia pública los legitimados pasivos, que al momento de proponerse la presente acción (26 de marzo de 2012), el jefe del Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1 de ese entonces, doctor Óscar Ortiz, no había aplicado lo dispuesto en los artículos antes mencionados, situación que ha sido corroborada con la abundante prueba documental que ha presentado el legitimado activo, como se ha detallado en el acápite “Prueba del Reclamo Previo” de la presente sentencia; de esta manera se ha dado cumplimiento con el presupuesto establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸.

⁶ Ver Art. 11 numerales 3 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador

⁷ Ver Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador

⁸ Art. 54.- Reclamo previo.- Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

No se atendió oportunamente en el tiempo que determina la ley; incluso la persona privada de la libertad (PPL) requirió mediante sendos oficios enviados con fechas 14 de junio de 2011, 23 de febrero de 2012 y el escrito del 05 de marzo de 2012, y recién el 17 de julio de 2012 recibió una contestación acerca de su pedido de parte del doctor Juan Carlos Galarza Almachi, abogado de la Comisión Técnica Única de Rebajas de Penas por el Sistema de Méritos, que en su parte pertinente dice “...Antes de nada presentarle nuestras disculpas lamentando el retraso producido en nuestra respuesta, así como las molestias que haya podido ocasionar, ya que es objetivo prioritario de nuestro Ministerio y constituye política de Estado la atención prioritaria a todas las personas privadas de la libertad...”, es decir, desde el primer oficio que envió el legitimado activo se demoraron en atender su petición más de **365 días, o sea más de un año**, es así que en el mencionado oficio le piden inclusive disculpas al recurrente y esa persona que le hace esa mención pertenece al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Por tanto, el jefe del Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1 de ese entonces, doctor Óscar Ortiz, incumplió con los términos establecidos en el Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos, al no abrirle el respectivo expediente al legitimado activo, por lo que se configuró el incumplimiento de la norma.

En consecuencia, el Departamento de Diagnóstico y Evaluación del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1, no debe olvidar que las personas privadas de libertad –PPL– son titulares de derechos y garantías básicas, y requieren de atención prioritaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución de la República, que dice:

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, **personas privadas de libertad** y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad. (Las negrillas son nuestras).

Lo que desarrollan los preceptos normativos de los artículos 32 y 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social es un derecho constitucional de protección a las personas que por su condición se encuentran en un grado de vulnerabilidad y que, por lo tanto, al constituirse en un derecho, por su naturaleza debe ser ejecutado de manera integral por parte de los obligados, inclusive sin petición previa por parte del titular.

En efecto, el enunciado normativo contenido en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social señala:

En todos los Centros de Rehabilitación Social deberá existir un archivo que contenga los **expedientes individualizados por cada interno, en el que se**

certifique los méritos acumulados durante su internamiento. Este expediente será público y de libre acceso para el interno y su defensor. **Una vez que el interno considere que su expediente contiene una evaluación de méritos que corresponda a una rebaja que de hacerse efectiva le permita salir en libertad, solicitará al juez competente la revisión de su caso y la concesión de la libertad (...)** (El énfasis pertenece a la Corte).

Entonces, la apertura del expediente de un interno debe interpretarse como una obligación inmediata de los directores de los Centros de Rehabilitación Social ante la presencia de un nuevo interno, con lo cual, la obligación radica en aperturar el expediente al momento del ingreso del interno, mismo que se irá conformando con la documentación que certificará su conducta, para que cuando el interno considere que por sus méritos corresponde una rebaja, pueda solicitarla al juez. Proceder en contrario, esto es, abrir el expediente al momento en el que el interno considere que de su evaluación de méritos le corresponde una rebaja que la solicitará al juez, desconoce la obligación primigenia de las autoridades de los centros de rehabilitación.

En consecuencia, del incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social verificado en el presente caso, le corresponde a la Corte señalar el alcance de la reparación integral. En efecto, una revisión panorámica de la Constitución nos remite a los artículos: 11 numeral 9, que determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución; y el artículo 86 numeral 3 que señala que en materia de las garantías jurisdiccionales, el juez resolverá la causa en sentencia, y en caso de constatar vulneración de derechos, deberá declararla, ordenando reparación integral, material e inmaterial, y especificar la individualización de las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias como deba cumplirse. De esto se puede colegir que existe una amplia recepción del principio de reparación integral del sistema internacional de los derechos humanos en la Constitución ecuatoriana, que tiene sentido junto al modelo de Estado que incluye el valor justicia en proscripción de la impunidad.

En tal virtud, como medida de reparación integral, en observancia de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte establece, con el fin de que los hechos ocurridos en el caso sub judice no se repitan dentro de este grupo de atención prioritaria, y 21 segundo inciso del mismo cuerpo legal, que faculta delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, que la interpretación conforme a la Constitución del artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y el cumplimiento de este será el siguiente:

“La obligación de aperturar el expediente, en observancia de lo dispuesto en el Art. 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, es al momento del ingreso del interno al Centro de Rehabilitación Social. Obligación que deberá ser observada por los Directores de los Centros de

Rehabilitación Social bajo prevenciones de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales conforme lo dispone el Art. 439.9 de la Constitución y Art. 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para lo cual, la Defensoría del Pueblo verificará el cumplimiento de esta disposición e informará acerca del cumplimiento al Pleno de la Corte Constitucional quincenalmente”.

Frente a los hechos constatados en el caso, debido a que en primer lugar no se abrió el expediente al momento de ingreso del accionante, hecho que configura el incumplimiento, y en segundo, el señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera recibe repuesta a los 365 días acerca de su petición de ejecución del artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, –lo que denota un persistente incumplimiento– esta Corte determina, como medida de reparación integral, conforme lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, director nacional de Rehabilitación Social y director provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, presenten disculpas públicas al legitimado pasivo por el incumplimiento del artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación social, al no aperturar el expediente inmediatamente después de su ingreso, las que deberán ser publicadas en uno de los diarios de mayor circulación nacional, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia.

Finalmente, en virtud de la grave lesión del derecho de una persona perteneciente al grupo de atención prioritaria, señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera, por parte de las actuaciones del jefe del Departamento de Diagnóstico, doctor Óscar Ortiz, se dispone al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que investigue y sancione por la denegación de la ejecución del derecho contenido en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. Estas actuaciones deberán ser informadas a esta Corte Constitucional en el término de un mes desde la notificación de la sentencia.

III. DECISION

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, del señor Néstor Napoleón Marroquín Carrera cuando pertenecía a un grupo de atención prioritaria, conforme lo determina el artículo 35 de la Constitución.
2. Aceptar parcialmente la acción por incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, y 14 del Reglamento para la Concesión de Rebajas de Pena. Negar la acción por incumplimiento del artículo 32 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.

3. De conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone como medidas de reparación integral:

3.1. En garantía de no repetición para las personas que se encuentran internas en los Centros de Rehabilitación Social:

La obligación de aperturar el expediente, en observancia de lo dispuesto en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, es al momento del ingreso del interno al Centro de Rehabilitación Social. Esta obligación deberá ser observada por los directores de los Centros de Rehabilitación Social bajo prevenciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, conforme lo dispone el artículo 439 numeral 9 de la Constitución, y artículo 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para lo cual, la Defensoría del Pueblo verificará el cumplimiento de esta disposición e informará acerca del cumplimiento al Pleno de la Corte Constitucional quincenalmente.

3.2. Disculpas públicas:

Que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, director nacional de Rehabilitación Social y director provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, presenten disculpas públicas al legitimado activo, por el incumplimiento del artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación social, al no aperturar el expediente inmediatamente después de su ingreso, las que deberán ser publicadas en uno de los diarios de mayor circulación nacional, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia.

3.3. Obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar:

Que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos investigue y sancione por la denegación de la ejecución del derecho contenido en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y el 35 del Reglamento del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. Estas actuaciones deberán ser informadas a esta Corte Constitucional en el término de un mes desde la notificación de la sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri

Olvera, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra y del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 25 de abril del 2013. Lo certifico.

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

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

CASO No. 0014-12-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la doctora Wendy Molina Andrade, Presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día viernes 17 de mayo de dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0014-12-AN

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito, D. M., 17 de julio de 2013 a las 14h30. **VISTOS.-** En el caso signado con el N.º 0014-12-AN, agréguese al expediente el escrito presentado por el ingeniero Néstor Napoleón Marroquín Carrera, por sus propios derechos, el 22 de mayo de 2013, el cual contiene un pedido de aclaración de la sentencia N.º 001-13-SAN-CC del 25 de abril de 2013, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la acción por incumplimiento de norma signada con el N.º 0014-12-AN. Atendiendo el recurso planteado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; no obstante, esto no se opone a que las partes, dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar aclaración o ampliación de un fallo. Bajo este criterio, 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, o de su modulación. **TERCERO.-** El recurso de aclaración presentado por el peticionario, el 22 de mayo de 2013, se sintetiza en lo siguiente: ¿La normativa que faculta a la Corte Constitucional a conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales, tipificada en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, por algún *lapsus cálami* al momento de la redacción final de la

sentencia N.º 001-13-SAN-CC, es la citada como 439.9 en la página 16 y recogida en el numeral 3 de la SENTENCIA que obra en la página 17 como artículo 439 numeral 9 de la Constitución de la República?. Efectivamente, en el párrafo segundo de la parte considerativa (página 16) y en el numeral 3 de la parte resolutive, de forma específica, en el numeral 3.1 segundo inciso de la sentencia en mención, consta el siguiente texto: “La obligación de aperturar el expediente (...) es al momento del ingreso del interno al Centro de Rehabilitación Social. Esta obligación deberá ser observada por los directores de los Centros de Rehabilitación Social bajo prevenciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, conforme lo dispone el artículo 439 numeral 9 de la Constitución (...)”. De lo que se advierte haber incurrido en un *lapsus cålami*, al citar el artículo 439 de la Constitución en lugar de la norma constitucional correcta, contenida en el artículo 436 *ibídem*; lo cual se aclara en el sentido de que en el segundo párrafo de la parte considerativa, constante en la página 16 y en el numeral 3.1 segundo inciso de la parte resolutive de la sentencia, se aclara en el sentido que: “La obligación de aperturar el expediente, en observancia de lo dispuesto en el artículo 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, es al momento del ingreso del interno al Centro de Rehabilitación Social. Esta obligación deberá ser observada por los directores de los Centros de Rehabilitación Social, bajo prevenciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, conforme lo dispone el artículo 436 numeral 9 de la Constitución y 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)”. **TERCERO.-** Se recuerda que la sentencia N.º 001-13-SAN-CC del 25 de abril de 2013, mediante la cual se declaró el incumplimiento de la obligación contenida en los artículos 33 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y 14 del Reglamento para la Concesión de Rebajas de Penas, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional, es de cumplimiento inmediato por parte el director nacional de Rehabilitación Social y el director provincial del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N.º 1. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

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

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión ordinaria del 17 de julio de 2013. Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 21 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 008-13-SAN-CC

CASO N.º 0010-10-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor José Alfredo Mejía Idrovo, por sus propios derechos, amparado en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de la República, presenta acción por incumplimiento del “informe No. 07/09 de admisibilidad y fondo del caso No. 12.530 (José Alfredo Mejía Idrovo) aprobado en el Periodo Ordinario de sesiones No. 134 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, dictado el 17 de marzo de 2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0010-10-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se deja constancia para los fines pertinentes que la presente causa tiene relación con los casos N.º 0004-09-IS y 0039-01-TC.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los exjueces Edgar Zárate Zárate, Hernando Morales Vinuesa y juez Manuel Viteri Olvera, el 02 de marzo de 2010 a las 16h00, admitió a trámite la presente acción por incumplimiento.

Mediante oficio N.º 4806-CC-SG-2010 del 23 de marzo de 2010, la Secretaría General, de conformidad con el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, remite el presente caso al exjuez constitucional Edgar Zárate Zárate, para la sustanciación correspondiente.

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

En virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el secretario general de la Corte remitió el presente caso a la jueza Tatiana Ordeñana Sierra para su sustanciación, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012.

El 13 de marzo de 2013, la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en virtud de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, avoca conocimiento de la presente causa.

De la demanda y sus argumentos

El señor José Alfredo Mejía Idrovo manifiesta que el 26 de diciembre de 2001 fue calificado idóneo para el ascenso al grado superior inmediato (General de Brigada), mas, el Comando General de la Fuerza Terrestre pidió colocarlo en situación de disponibilidad y darle posteriormente la baja, cuestión que se materializó en los decretos ejecutivos N.º1185 del 15 de enero del 2001, N.º 1680 del 18 de julio de 2001, y en la orden general N.º 133 del 20 de julio de 2001.

Ante tal situación el accionante presentó en el ex Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad de los decretos ejecutivos antes mencionados, mismos que mediante sentencia dictada el 12 de marzo de 2002, en el proceso N.º 039-2001-TC, fueron declarados inconstitucionales por el fondo, disponiendo además la reparación de los daños causados al accionante.

El 24 de octubre de 2002, el accionante denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el incumplimiento de la resolución dictada por el ex Tribunal Constitucional de Ecuador, por cuanto no se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la demanda emitida por este último.

El 17 de marzo de 2009, la Comisión dictó el informe de admisibilidad y fondo N.º 07/09 del caso N.º 12.530, en donde, en lo principal concluyó que “el Estado ecuatoriano es responsable de la violación de las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial consagrados en los artículos 8 (1) y 25 de la Convención Americana, respectivamente, en conexión con el artículo 1 (1) de dicho instrumento, en perjuicio de José Alfredo Mejía Idrovo”, y recomienda “adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a la resolución emitida el 12 de marzo de 2002 por el Tribunal Constitucional de la República del Ecuador a José Alfredo Mejía Idrovo”.

El accionante manifiesta que a pesar de haberse emitido un informe favorable en el que se recomienda al Ecuador que cumpla la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional y se repare el daño causado, tal reparación no se efectivizó, por lo que el 19 de noviembre de 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió demandar al Ecuador ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con estos antecedentes, el accionante presenta acción por incumplimiento del informe N.º 07/09 de admisibilidad y fondo del caso N.º 12.530, aprobado en el período ordinario de sesiones N.º 134 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dictado el 17 de marzo de 2009, señalando que las autoridades de las que emanó el incumplimiento son el señor Javier Ponce, ministro de Defensa Nacional, y el señor Jorge Peña, subsecretario de Defensa Nacional, toda vez que tanto el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado como los informes del Ministerio de Justicia se encaminan a esta cartera de Estado como ejecutantes del cumplimiento material.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, el accionante solicita a la Corte Constitucional que en sentencia declare el incumplimiento

del informe dictado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se disponga el cumplimiento del mismo; se le acrediten los ascensos correspondientes, se ofrezcan las disculpas públicas y se lo indemnice por el daño material e inmaterial causado a él y a su familia. Solicita además que se aplique una sanción ejemplar e inmediata a los causantes de esta demanda internacional en contra del Estado ecuatoriano.

Texto del informe del organismo internacional de derechos humanos cuyo cumplimiento se demanda

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe N.º 07/09 de admisibilidad y fondo del caso N.º 12.530, concluyó lo siguiente:

“138. Con fundamento en el análisis precedente, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano es responsable de la violación a las garantías judiciales y al derecho a la protección judicial consagrados en los artículos 8 (1) y 25 de la Convención Americana, respectivamente, en conexión con el artículo 1 (1) de dicho instrumento, en perjuicio de José Alfredo Mejía Idrovo.”

Por lo cual la Comisión recomienda:

“Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a la resolución de inconstitucionalidad emitida el 12 de marzo de 2002 por el Tribunal Constitucional de la República del Ecuador y reparar el daño causado a José Alfredo Mejía Idrovo”.

Audiencia pública

En conocimiento de la presente causa, la jueza ponente, al amparo de lo establecido en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República, 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 19 y 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, mediante auto del 11 de abril de 2013, debidamente notificado según la razón actuarial (foja 87), convocó a las partes para ser oídas en audiencia pública el 17 de abril de 2013 a las 10:30, en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional.

En el día y hora señalados para la audiencia comparecen a la misma los abogados Edison Galarza y Arturo Tintin, representantes del Ministerio de Defensa (legitimado pasivo), y la abogada María Cecilia Delgado, en representación de la Procuraduría General del Estado, no compareciendo el legitimado activo ni su representante. Atendiendo lo dispuesto en el inciso final del artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se inicia la audiencia, concediéndole la palabra al accionado para que cumpla o justifique el incumplimiento, manifestando los representantes del Ministerio de Defensa lo siguiente:

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 05 de julio de 2011, dictó sentencia en el caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, disponiendo que el Estado ecuatoriano efectúe las medidas de reparación a favor del demandante y que el caso

se dé por concluido una vez que el Estado cumpla con la sentencia dictada y con las medidas de reparación ordenadas.

El 04 de septiembre de 2012, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante informe de cumplimiento de sentencia, resolvió en el ejercicio de sus atribuciones, en primer lugar, dar por concluido el caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, en virtud de que la República del Ecuador ha dado cumplimiento íntegro a lo dispuesto en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 05 de julio de 2011, por lo cual ordenó el archivo del caso.

Con aquello el abogado del Ministerio de Defensa manifiesta que se ha cumplido íntegramente tanto con el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que solicitan que se rechace la demanda y se declare el archivo de la misma, en vista de que se ha cumplido en su totalidad con el informe de la Comisión cuyo cumplimiento demanda el coronel Mejía Idrovo.

Finalmente, los abogados del Ministerio de Defensa agregan al expediente las copias de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, del 05 de julio de 2011, y del informe de cumplimiento dictado por la misma Corte el 04 de septiembre de 2012.

Posteriormente, se le concede la palabra a la abogada María Cecilia Delgado, representante de la Procuraduría General del Estado, quien hace su exposición en el mismo sentido que los abogados del Ministerio de Defensa, solicitando que se rechace la acción propuesta en vista de que el Estado ecuatoriano ya ha cumplido con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es el máximo órgano de control constitucional conforme al contenido del artículo 429 en concordancia con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Análisis constitucional

Problema jurídico

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si el informe aprobado en el período ordinario de sesiones N.º 134 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictado el 17 de marzo de 2009, ha sido cumplido por el Estado ecuatoriano; para tal efecto, plantea la siguiente interrogante:

¿Cumplió el Estado ecuatoriano con las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe N.º 07/09 de admisibilidad y fondo del caso N.º 12.530, a favor del señor José Alfredo Mejía Idrovo?

Conforme se estableció en líneas anteriores, del texto de la demanda se establece que el accionante persigue el cumplimiento del citado informe N.º 07/09 de admisibilidad y fondo del caso N.º 12.530.

La principal recomendación que hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Ecuador dentro de su informe es: “Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a la resolución de inconstitucionalidad emitida el 12 de marzo de 2002 por el Tribunal Constitucional de la República del Ecuador y reparar el daño causado a José Alfredo Mejía Idrovo”.

En virtud de no cumplirse con aquella recomendación, el 19 de noviembre de 2009, la misma Comisión, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención Americana de Derechos Humanos, instauró una demanda contra la República del Ecuador ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sobre dicha demanda, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 05 de julio de 2011, dictó sentencia y dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“ (...)

1. Esta Sentencia constituye per se una forma de reparación.
2. El Estado debe realizar las publicaciones ordenadas en el párrafo 141 de esta Sentencia, en la forma y en el plazo indicado en el mencionado párrafo del fallo.
3. El Estado debe pagar las cantidades fijadas en los párrafos 156 y 163, dentro de los plazos respectivos, por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, y costas y gastos, en los términos y condiciones indicados en los párrafos 150 al 155 y 161, 162 y 164 de la presente Sentencia.
4. Dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta sentencia y a los efectos de la supervisión, el Estado debe rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para ello.
5. La Corte dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma”¹.

Posteriormente, el 04 de septiembre de 2012, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante informe de cumplimiento de sentencia, resolvió lo siguiente:

¹ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011 Serie C No. 228. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>

“1. Dar por concluido el caso Mejía Idrovo, dado que la República del Ecuador ha dado cumplimiento íntegro a lo dispuesto en la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 5 de julio de 2011.

2. Archivar el expediente del presente caso.

3. Comunicar esta Resolución a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su próximo período ordinario de sesiones por conducto del Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del año 2012.

4. Que la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos notifique la presente Resolución a la República del Ecuador, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la víctima o sus representantes².

Si bien es cierto que la pretensión del accionante de esta acción por incumplimiento es que se cumpla con el informe dictado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al haberse vencido el plazo para el cumplimiento de este informe, la Comisión sometió esta decisión a la Corte Interamericana, conforme a lo previsto en el artículo 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de sus atribuciones, resolvió la causa Mejía Idrovo vs. Ecuador y determinó que el Estado ecuatoriano había violado los derechos humanos del accionante, por cuanto se vulneró la tutela judicial efectiva en la ejecución de fallos internos y ordenó la reparación correspondiente.

Posteriormente, el 04 de septiembre de 2012, la Corte Interamericana, mediante informe de supervisión de cumplimiento de la sentencia en el caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, decidió dar por concluido dicho caso, por cuanto verificó que la República del Ecuador ha dado cumplimiento íntegro a lo dispuesto en su sentencia emitida el 05 de julio de 2011.

En virtud de todo lo expuesto, esta Corte Constitucional verifica que, revisado el caso sub júdice, el Estado ecuatoriano dio cumplimiento íntegro a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, recogiendo y cumpliendo todas las recomendaciones realizadas por la Comisión, motivo por el cual la Corte Interamericana resolvió archivar el expediente del caso³. Así, la situación jurídica que motivó la presente acción por incumplimiento fue atendida en su totalidad por parte del Estado ecuatoriano.

² Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de septiembre de 2012. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>

³ Ibídem, cita 2; Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del 4 de septiembre de 2012; numerales 1 y 2 de su parte resolutive.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales en la presente acción.
2. Negar la acción por incumplimiento presentada por José Alfredo Mejía Idrovo en contra del informe N.º 07/09 de admisibilidad y fondo del caso N.º 12.530 (José Alfredo Mejía Idrovo), aprobado en el período ordinario de sesiones N.º 134 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dictado el 17 de marzo de 2009.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 21 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0010-10-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

SENTENCIA N.º 009-13-SAN-CC

CASO N.º 0065-11-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción por incumplimiento fue presentada por el señor Remberto Leonardo González Garcés, por sus propios derechos, el 06 de octubre de 2011, en contra del señor Ernesto Estupiñán Quinteros, en su calidad de alcalde y la abogada Mónica González Cervantes, procuradora síndica del Municipio del Cantón Esmeraldas, con la cual solicita que se declare el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre de 2010, que trata sobre el juicio de expropiación.

El 06 de octubre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión integrada por los exjueces constitucionales, Patricio Pazmiño Freire, Alfonso Luz Yunes y Nina Pacari Vega, resolvió admitir a trámite la presente acción.

El 28 de febrero de 2012, el exjuez constitucional Alfonso Luz Yunes, avocó conocimiento de la causa y en lo principal dispuso: que se notifique a los legitimados pasivos con el contenido de la demanda a fin de que en el término de 5 días emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda. Finalmente convocó a las partes a la audiencia pública.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, le correspondió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la causa N.º 0065-11-AN

Con providencia del 19 de abril de 2013, el juez ponente, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para resolver la presente acción por incumplimiento.

Norma cuyo cumplimiento se demanda

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

Art. 453.- Juicio de expropiación.- Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble.

Detalle y fundamento de la demanda

El señor Remberto Leonardo González Garcés, en la acción por incumplimiento de norma presentada en contra del señor Ernesto Estupiñán Quintero, alcalde del Municipio del Cantón Esmeraldas y la abogada Mónica González Cervantes, procuradora síndica del Municipio del Cantón Esmeraldas, en lo principal manifiesta que:

“Mediante sesión del Concejo Cantonal del Municipio del Cantón Esmeraldas celebrado el día 6 de julio de 2009, se tomó la decisión de declarar de utilidad pública, con fines de expropiación y ocupación inmediata, los terrenos ubicados en lo que se conoce como: San Jorge Alto, parroquia Simón Plata Torres de la ciudad de Esmeraldas, cuya propiedad es de los herederos Montaña Díaz, Remberto González, Marcelo Aguirre Luna y otros; declaración de utilidad pública que se comunicó a los propietarios de los bienes afectados mediante publicaciones hechas en la prensa escrita, concretamente, en el ‘Diario La Verdad’ de la ciudad de Esmeraldas los días 9,10 y 11 de julio del 2009.

(...) a pesar de haberse realizado la declaración de utilidad pública desde el 6 de julio del 2009, el Municipio de Esmeraldas no ha procedido a realizar el correspondiente juicio de expropiación y consecuentemente pagarme el justo precio por mi propiedad, cuya superficie es de 35, 56 hectáreas de terreno.

Lógicamente al existir una declaratoria de utilidad pública y ocupación inmediata de mis terrenos, por norma constitucional que impide la confiscación, existe entre el Municipio de Esmeraldas y el recurrente una obligación que debe ser satisfecha, que está determinada por la determinación por la indemnización o pago que debía realizárase, pago que hasta la presente brilla por su ausencia.

(...) con la finalidad de constituir en mora a la institución requerida, con fecha 21 de junio del 2010, presenté en la oficina de sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, una solicitud por la cual requería al legitimado pasivo, a través de sus representantes legales la inmediata instauración del Juicio de Expropiación a fin de establecer el justo precio que me debe cancelar por los predios declarados en Utilidad Pública. El requerimiento lo conoció el señor Juez Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas y fue signado con el número 783-2010”.

Pretensión

Conforme se desprende del texto de la demanda, el accionante solicita que en sentencia, se conmine al Municipio del Cantón Esmeraldas, a través de sus representantes legales, a cumplir con lo que dispone el artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esto es que proceda de forma inmediata a instaurar el juicio de expropiación ante uno de los jueces de lo civil y mercantil de Esmeraldas, para que se fije el precio justo que debe cancelarse por la propiedad declarada en utilidad pública.

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

Con relación a la acción por incumplimiento, el señor Ernesto Estupiñán, alcalde del Municipio del Cantón Esmeraldas y la abogada Mónica González Cervantes, procuradora síndica del Municipio del Cantón Esmeraldas, presentan sus alegaciones respecto de la demanda planteada, y en lo principal señalan:

“(…) con fecha 6 de julio de 2009, el Concejo Cantonal (ahora Concejo Municipal) del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas, resolvió declarar de utilidad pública con fines de Expropiación y Ocupación inmediata el área de terreno de propiedad de los señores herederos Montaña Díaz, Remberto González, Marcelo Aguirre Luna y otros que se crean con derecho sobre esta propiedad, con una superficie total de 27.27, hectáreas (...). En los primeros días del mes de marzo del año 2010, la Secretaría de Gestión de Riesgos, determinó un movimiento de masa de suelo (deslizamiento) en el sector denominado San Jorge, lo que motivó la evacuación de unas 27 familias, aproximadamente, concluyendo en el estudio que esta falla geológica se podría dar en sectores aledaños como Su Amigo, Juliana Garcés, Los Ébanos entre otros, por encontrarse en la microcuenca del estero de Winchele (...). El fenómeno producido en dicho sector ha imposibilitado que el Gobierno Municipal del Cantón Esmeraldas, se ratifique en la decisión de iniciar con el juicio de expropiación hasta tanto se evidencien garantías físicas, estructurales y económicas que permitan proporcionar un hábitat adecuado, seguro para proporcionar soluciones habitacionales del referido sector, puesto que para asegurar la inversión de los recursos del Estado, se requiere realizar una inversión en infraestructura a nivel de sectores afectados con la finalidad de evitar que por efectos de las aguas provenientes de la otra parte alta de la microcuenca del estero Winchele, las aguas servidas y los pozos sépticos rebosados, conlleven a malgastar los recursos públicos (...). En sesión extraordinaria del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas, realizado el día martes 6 de marzo de 2012, en atención al requerimiento solicitado por el señor Arquitecto Jorge Montaña Estupiñán, Mandatario de los herederos Montaña Díaz, el pedido

del Presidente de la Comisión de Terrenos, Concejal Ing. Iván Nicola y el criterio jurídico emitido por la Procuraduría Síndico Municipal se resolvió: 1) Dejar insubsistente la Declaratoria de Utilidad Pública con fines de Expropiación y Ocupación inmediata tomada por el I. Concejo Cantonal del Municipio de Esmeraldas de ese entonces, el día lunes de 6 de julio del 2009, del área de 27.27, hectáreas de propiedad de los señores herederos Montaña Díaz, Remberto González, Marcelo Aguirre Luna y otros”.

Concluyen su exposición solicitando que se niegue la acción planteada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**Competencia de la Corte**

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

Legitimación activa

El accionante Remberto Leonardo González Garcés se encuentra legitimado para plantear la presente acción de incumplimiento de acto normativo, conforme lo dispone el artículo 439 de la Constitución de la República.

Análisis constitucional**Naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de la República, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión, cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. Constituye un mecanismo que garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las autoridades públicas o los particulares las omiten. Es decir, permite la vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas particulares, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

En virtud de ello, y frente a la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas, el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República, establece como competencia de la Corte Constitucional

conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. En virtud de esta acción, todas las personas cuentan con un mecanismo que permite exigir a las autoridades o a las personas, naturales o jurídicas, la realización de un deber que han omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, respecto a la acción por incumplimiento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 52 determina el objeto, ámbito y procedimiento que se debe seguir para la presentación de esta acción. La Ley establece que la acción por incumplimiento procederá únicamente cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, así como una reclamación previa de cumplimiento ante quien tiene la obligación de satisfacerla. Es decir, la acción por incumplimiento procede únicamente si el incumplimiento se mantiene o si la autoridad pública o la persona natural o jurídica particular no contesta el reclamo en un término de cuarenta y cinco días.

Finalmente, es menester señalar que la Corte Constitucional, para el período de transición, ya se ha pronunciado respecto de esta acción, determinando los presupuestos bajo los cuales opera esta garantía jurisdiccional de derechos, así ha señalado que:

“En cuanto a su objeto:

1. Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y,
2. Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos”.

En cuanto a los requisitos para su procedibilidad:

1. La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; y,
2. Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias”¹.

¹ Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 002-09-SAN-CC del 02 de abril de 2009, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 566 del 08 de abril de 2009.

Argumentos de la Corte Constitucional en torno al problema jurídico

Conforme se desprende del expediente, corresponde a la Corte Constitucional establecer si el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas incumplió el artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para lo cual, se absolverá el siguiente problema jurídico:

¿La norma cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación clara, expresa y exigible de hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?

El artículo 93 de la Constitución² en concordancia con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional³ determinan que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En este orden, le corresponde a la Corte Constitucional determinar si la norma cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación con las características mencionadas.

Según sostiene el legitimado activo en su demanda, el Municipio del Cantón Esmeraldas realizó la declaración de utilidad pública de su predio desde el 06 de julio de 2009; sin embargo, hasta la presente fecha no ha procedido a realizar el correspondiente juicio de expropiación para determinar el justo precio por su propiedad. En tal virtud, considera que se ha incumplido el artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y por ello, solicita que la Corte Constitucional disponga que procedan de forma inmediata a instaurar el juicio de expropiación para que sea fijado el justo precio que debe pagársele por su propiedad.

Identificada entonces la norma cuyo cumplimiento se exige en la presente acción, se procederá a examinar el contenido de la misma para determinar si contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible para la autoridad pública, en este caso para el Municipio del Cantón Esmeraldas.

De conformidad con el contenido del artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

² Art. 93 de la Constitución.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

³ Art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer, no hacer, clara expresa y exigible.

“Si no fuere posible llegar a un acuerdo sobre el precio de los bienes expropiados, la administración podrá proponer juicio de expropiación ante la justicia ordinaria, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble”.

Al efectuar un análisis detallado del citado artículo encontramos que existen varios aspectos que deben ser considerados para poder determinar el alcance de esta norma. En primer lugar, para que este artículo opere es necesario que como presupuesto previo se haya perfeccionado una declaratoria de utilidad pública o de interés social por parte de un gobierno autónomo descentralizado⁴, pues solo a partir de la existencia de una declaratoria de utilidad pública, la autoridad procederá a realizar el avalúo del inmueble en cuestión, el cual servirá de base para buscar un acuerdo respecto del precio, con el dueño del inmueble⁵.

En segundo lugar, este artículo establece como condición que, para que pueda proponerse un juicio de expropiación, la administración y el dueño del inmueble no hayan podido llegar a un acuerdo sobre el precio del bien expropiado. Solo entonces, la Administración podrá proponer el juicio de expropiación para la determinación del precio a pagar. Lo cual nos lleva a su vez a la necesidad de considerar que el artículo 453 del COOTAD utiliza la palabra **podrá**, la misma que, de conformidad con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa “tener expedita la facultad o potencia de hacer algo”, ante lo cual no puede considerarse que el artículo en cuestión determine un mandato o una obligación expresa de que el gobierno autónomo descentralizado deba proponer el juicio de expropiación.

Tal como se observa del análisis realizado, el citado artículo está orientado a dotarle a la administración pública de un mecanismo para solucionar aquellos casos en los que no existe acuerdo con el administrado respecto del precio del inmueble que va a ser expropiado. Sin embargo, no por ello le asigna a la administración la obligación de tener que proponer un juicio de expropiación. En consecuencia, la norma jurídica, cuya ejecución se pretende, no contiene una obligación de hacer que cumpla con los parámetros determinados en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que no determina una obligación de hacer clara, expresa y exigible para el Municipio del Cantón Esmeraldas.

Adicionalmente, esta Corte considera pertinente recalcar que para que pueda ser aplicable el artículo 453 del COOTAD, es necesario que se haya perfeccionado una declaratoria de utilidad pública, lo cual en el caso *sub examine* no ha sucedido. Según consta en el expediente, el Concejo Municipal del Cantón Esmeraldas, en virtud de sus

atribuciones y de su capacidad para revisar sus actos de manera unilateral⁶, declaró insubsistente la declaratoria de utilidad pública que había emitido respecto de los predios de propiedad de los señores Montaña Díaz, Remberto González, Marcelo Aguirre Luna y otros.⁷ Por lo tanto, al no haber una declaratoria de utilidad pública no es posible continuar con el procedimiento de expropiación, no se puede proceder a pactar un precio y menos aún a proponer un juicio de expropiación.

Además, según manda el artículo 226 de la Constitución de la República, los servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley, por lo que, en el caso *sub iudice*, el Municipio del Cantón Esmeraldas no está obligado a continuar con un proceso de expropiación sino existe una declaratoria de utilidad pública vigente y válida. Al haber quedado insubsistente el acto administrativo mediante el cual se declaró la utilidad pública, ésta dejó de surtir efectos y por ello no continuó el proceso de expropiación y la administración y el administrado no llegaron a negociar un precio por el predio.

⁶ La Corte Constitucional en su sentencia N.º 002-13-SIN-CC del 21 de marzo de 2013, sobre el principio de autotutela administrativa ha señalado que: “(...) la administración pública en general goza del principio de autotutela, principio por el cual está en capacidad de revisar sus actos o está en capacidad de imponer sus decisiones. La doctrina jurídica establece dos tipos de autotutela: la declarativa, que consiste en la facultad de la Administración de emitir decisiones (actos administrativos o actos normativos) con los que se pueden crear, modificar o extinguir derechos y deberes de los administrados, sin que para ello medie el concurso de los Tribunales y sin que exista el consentimiento de los destinatarios; y la ejecutiva, por la cual estas decisiones pueden ser impuestas por la administración, incluso coactivamente (ejecución forzosa), sin necesidad de la aprobación judicial ni el consentimiento de los destinatarios. La autotutela de la que goza la administración tiene sus límites, y estos son precisamente el respeto que debe a los derechos constitucionales y a los reconocidos por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Es de esta manera que la propia administración está en capacidad de revisar sus actos, sean estos normativos o administrativos, de manera unilateral y por su propia voluntad, a fin de evitar la ilicitud o la inconstitucionalidad de sus actos, previniendo así cualquier demanda en su contra y más aún cualquier perjuicio que pueda derivar de la reparación de los derechos a las personas afectadas por sus actos”.

⁷ A fojas 129, obra el Acta de la Sesión Extraordinaria del Concejo Municipal del Cantón Esmeraldas realizada el 06 de marzo de 2012, la cual, en su parte pertinente, contiene la resolución mediante la cual el Concejo Municipal deja insubsistente la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación y ocupación inmediata adoptada el 06 de julio del 2009, respecto del área de 27.27 hectáreas de propiedad de los señores herederos Montaña Díaz, Remberto González, Marcelo Aguirre Luna y otros.

El Concejo Cantonal del Municipio de Esmeraldas, en atención a los informes técnico y jurídico que obran del expediente, que indican que es inadecuado realizar proyectos de construcción de soluciones habitacionales para sectores desposeídos, por cuanto la parte alta y baja del sector fueron declaradas de alto riesgo, consideró pertinente declarar insubsistente la declaratoria de utilidad pública de los predios antes mencionados, para así garantizar la seguridad de los habitantes del sector y cumplir con las normas de control y prevención de riesgos y desastres.

⁴ La declaratoria de utilidad pública se trata de un acto administrativo de autoridad competente en el cual la utilidad pública o el interés social es la causa que justifica la expropiación de un bien y respecto del cual cabe la impugnación en la vía administrativa.

⁵ Art. 449 del COOTAD.- Mediante el avalúo del inmueble se determinará el valor a pagar y que servirá de base para buscar un acuerdo sobre el precio del mismo.

En consecuencia, esta Corte evidencia que el problema surge en razón de la interpretación que realiza el accionante del artículo 453 del COOTAD y su inconformidad con el hecho de que el Municipio del Cantón Esmeraldas no pagase el precio por la expropiación del inmueble al haber dejado insubsistente la declaratoria de utilidad pública. Ante esto, en atención a la naturaleza de la acción por incumplimiento, la Corte Constitucional no puede, a través de esta acción, obligar a la autoridad pública a proponer un juicio de expropiación en base a una disposición legal que no contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, tomando en consideración además, que actualmente no existe una declaratoria de utilidad pública vigente y en consecuencia válida, por lo que el procedimiento no ha llegado siquiera a los supuestos del artículo 453 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

De lo expuesto, esta Corte considera que en el presente caso, no se configura la obligación de hacer, clara, expresa y exigible que es reclamada por los legitimados activos, requisito *sine qua non* para la procedencia del incumplimiento de norma planteado de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como también en la jurisprudencia constitucional⁸.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

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

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

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

CASO No. 0065-11-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 009-13-SIN-CC

CASO N.º 0008-12-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue presentada el 24 de enero de 2012 a las 12h58, por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República de Ecuador.

El secretario general (e) de la Corte Constitucional, el 24 de enero de 2012, certificó que la acción de inconstitucionalidad N.º 0008-12-IN, tiene relación con los casos Nros. 0067-11-IN y 0069-11-IN.

El 22 de mayo de 2012 a las 15h48, la Sala de Admisión conformada por los exjueces constitucionales, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinuesa; admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, disponiendo además correr traslado de la acción al presidente de la Asamblea Nacional y procurador general del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma presuntamente inconstitucional. De igual manera, se dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, con el objeto de poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

⁸ Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 002-09-SAN-CC del 02 de abril de 2009, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 566 del 08 de abril de 2009.

En virtud del sorteo correspondiente y la normativa constitucional aplicable al caso, el juez constitucional sustanciador, Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

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

En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, correspondió a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, sustanciar el presente caso.

Mediante providencia del 6 de junio de 2013, la jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la presente causa.

Acto normativo impugnado

El presidente de la República, economista Rafael Vicente Correa Delgado, en aplicación del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República y 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición, la presente acción pública de inconstitucionalidad respecto del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el suplemento del Registro Oficial N.º 642 del 27 de julio de 2009.

Artículo 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

En opinión del accionante, las normas o principios constitucionales que se verían vulnerados son los establecidos en los artículos 137 tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República.

Argumentos presentados por el accionante

Según el accionante, la disposición normativa contenida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe ser declarada inconstitucional, toda vez que priva la facultad colegisladora del presidente constitucional de la República en los procesos de aprobación de leyes interpretativas. En ese sentido, asegura que la Constitución de la República no establece excepción alguna respecto de un proyecto, ya sea orgánica, ordinaria o un proyecto de ley interpretativa, ya que una vez aprobadas, “necesaria y obligatoriamente, debe, en ambos casos, ser puestos en conocimiento del Presidente de la República a efectos de que el mismo se pronuncie respecto de aquellos a través de la formulación de la respectiva objeción, en forma previa a su promulgación en el Registro Oficial”.

Contestación a la demanda

El presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero Cueva, dentro de la contestación a la demanda, explicó que la interpretación de las normas con rango de ley, ha sido encargada de manera exclusiva a la Función Legislativa, por lo que es una “tarea independiente, autónoma y radicalmente distinta, respecto de la creación, modificación y derogación de las leyes” lo que no es lo mismo colegislar e interpretar, pues esta última no puede extenderse a la Función Ejecutiva.

Asimismo, establece que el procedimiento de aprobación de una ley interpretativa tiene como fundamento el paralelismo de las formas, por el cual “las formas deben ajustarse en correspondencia con el objetivo y el fondo del asunto”, motivo por el cual la interpretación de una norma expedida en el seno de la Asamblea Nacional requiere de la misma forma (ley), pero no el mismo procedimiento.

En similares términos, explica que la diferencia entre la aprobación de una ley y su interpretación, radica específicamente en el objeto. Pues en el primer caso se regula, vía legal, “un precepto constitucional, creando, extinguiendo o modificando derechos”, mientras que en el segundo caso “tiene como único fin el darle sentido a una norma existente” motivo por el cual es una función que no requiere veto o sanción presidencial, al contrario se encuentra excluida dicha competencia de la Función Ejecutiva en aplicación del principio que: “En derecho público, solo se puede hacer lo que está permitido, lo demás, está prohibido” contenido en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Por último indica que dentro de las facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República, no consta el de ser co-intérprete de las leyes, por lo que hacer extensiva la posibilidad de objetar leyes interpretativas es improcedente, ya que la Constitución ha entregado dicha facultad exclusivamente a la Asamblea Nacional, motivo por el cual solicitan se deseche por improcedente la acción de inconstitucionalidad propuesta por el presidente de la República.

Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, indicó que el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Judicial deviene en inconstitucional, toda vez que contraría el procedimiento para la aprobación de leyes orgánicas y ordinarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la Constitución de la República.

De igual manera indica que la facultad, otorgada al Ejecutivo, de sancionar o vetar todos los proyectos de ley aprobados por el legislativo, “constituye un mecanismo para equilibrar las funciones del Estado, estableciéndose más bien una especie de control inter orgánico (...)”.

Asimismo, asegura que: “Tanto la facultad colegisladora, como el procedimiento para la aprobación de las leyes son absolutamente claros”, y no establecen ninguna excepción respecto de la aprobación de leyes, ya que una vez aprobados, necesariamente deben ser puestos a

consideración del Ejecutivo, a efectos de que se pronuncie respecto de la sanción u objeción de la ley de manera fundamentada. Motivo por el cual se adhiere a la acción planteada por el presidente de la República, y solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución que otorga a la Corte Constitucional la competencia para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. De igual forma, el literal c del artículo 75 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispone que la Corte es competente para resolver acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

Naturaleza del control abstracto de constitucionalidad

El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina la finalidad del control abstracto de constitucionalidad, el que responde a garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, por medio de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas que puedan generarse, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás que integran el sistema jurídico de Ecuador.

En ese sentido, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad de normas, respecto de lo cual ha observado que el objeto de la presente acción es verificar la constitucionalidad, de fondo o forma, de una disposición normativa. Es más, la Corte Constitucional como máximo garante de la supremacía constitucional, tiene la competencia para determinar si una norma impugnada se encuentra en armonía con el texto constitucional, o por el contrario lo contradice; lo que constituye:

(...) una garantía efectiva para mantener el orden del sistema jurídico del país, convirtiéndola así en freno para que los demás órganos y autoridades que ejercen potestad estatal, con competencia para expedir cuerpos normativos, sometan su accionar al marco jurídico que la Constitución y las leyes establecen¹.

Sin embargo, es imperante mencionar que en aplicación del artículo 76 numerales 3, 4 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la Corte Constitucional debe revisar con suma atención los presuntos motivos por los cuales se impugna la inconstitucionalidad de una norma, toda vez que debe propender a la permanencia de dicha norma en el ordenamiento jurídico nacional. Motivo por el cual resulta procedente verificar que la carga de argumentos expuestos por los accionantes sea clara, diáfana y específica, a fin de entender las presuntas contradicciones que existen entre el contenido de la norma y los preceptos constitucionales que presuntamente vulnera; esto con el objeto de propender a una interpretación conforme a la Constitución o la expulsión de la norma objeto de análisis.

Determinación de los problemas jurídicos

Una vez que la Corte se ha pronunciado respecto a la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, y a su competencia, resulta necesario determinar los problemas jurídicos que servirán de base para examinar si la norma impugnada cumple o no con los preceptos constitucionales antes descritos. Con este objeto, la Corte resolverá los problemas jurídicos expuestos a continuación:

- ¿Cuál es la naturaleza de la ley interpretativa expedida por la Asamblea Nacional?
- ¿Cuál es el procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la ley interpretativa?

Argumentación de los problemas jurídicos

¿Cuál es la naturaleza de la ley interpretativa expedida por la Asamblea Nacional?

El artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República determina que una de las competencias de la Función Legislativa es la de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. En ese mismo sentido, el artículo 133 de la Constitución identifica la existencia de leyes orgánicas y ordinarias, estableciendo dentro de los artículos 137, 138 y 139 el procedimiento legislativo que debe seguirse para su aprobación.

En ese mismo sentido, el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Judicial establece la competencia de la Asamblea Nacional para interpretar las leyes mediante la expedición de la pertinente ley interpretativa, de igual manera el artículo 3 del Código Civil dispone que: "(...) Sólo al legislador toca explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio".

De lo dicho, se extrae que el intérprete auténtico de la Ley es la Asamblea Nacional; sin embargo, resulta necesario dilucidar ¿Qué son las leyes interpretativas expedidas por la Asamblea Nacional? Para hacerlo, esta Corte se pronunciará primero respecto a lo que significa interpretar una norma jurídica, para después referirse al tipo de interpretación realizada por el legislador, para concluir respecto de la naturaleza de las leyes interpretativas en el ordenamiento jurídico nacional.

¹ Corte Constitucional de Ecuador, para el período de transición, sentencia de 016-12-SIN-CC, caso N° 0039-11-IN, el 26 de abril de 2012.

En ese orden de ideas, el proceso de interpretación de una norma jurídica tiene como fundamento la posibilidad de extraer el contenido abstracto de un enunciado normativo y aplicarlo en un caso concreto. Es más, las leyes no se interpretan únicamente cuando su inteligencia o aplicación es obscura, sino que el proceso hermenéutico se genera también cuando las leyes son claras, pues este supone un ejercicio técnico-intelectual, por medio del cual los operadores de justicia –en su mayoría– extraen el significado de una prescripción normativa para ser aplicado en la resolución de un caso concreto²; por lo que la interpretación de la prescripción normativa, da como resultado una norma; lo cual implica extraer el contenido normativo del enunciado legal y aplicarlo en la realidad.

De lo dicho, esta Corte observa como indispensable diferenciar el concepto de enunciado normativo de la norma. Siendo, a breves rasgos, el primero objeto de interpretación, mientras que la segunda es el resultado práctico de dicho proceso³. Así pues, el enunciado normativo, o lo que es igual la prescripción normativa, implica un enunciado lingüístico que contiene un mandato, prohibición o permisión de carácter generalmente prescriptivo; mientras que en el segundo caso, al hablar de norma, esta implica “(...) los contenidos normativos, o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por la vía de la interpretación, de esos textos”⁴. Por lo que, las normas son el resultado de la interpretación de los textos normativos o enunciados. Así, esta interpretación intenta encontrar el verdadero significado práctico de la prescripción o permisión contenida en las expresiones de la norma legal, artículos pertenecientes a una ley, o de cualquier otra disposición normativa del ordenamiento jurídico de un país.

De esta manera, la interpretación no solo corresponde a un órgano del Estado, al contrario la interpretación de la ley es un medio de aplicación, por el cual se logran alcanzar los objetivos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado, en otras palabras, por medio de la interpretación se alcanza la verdadera eficacia jurídica de una disposición normativa. De hecho, no solo las autoridades del estado pueden interpretar la norma, sino que también lo hacen los particulares. En el primer caso, hablamos de la interpretación proveniente de la autoridad, mientras que en el segundo nos referimos a la interpretación doctrinal o de particulares; lo que las diferencia son sus efectos, pues mientras la interpretación de autoridad es vinculante, la interpretación doctrinaria o particular generalmente no lo es.

En ese sentido, la interpretación otorga un significado práctico a la prescripción normativa, para adecuarla a la realidad social en que se generan sus efectos; dicha aplicación, al provenir de una autoridad, puede generar efectos solo en casos concretos o análogos o de manera general y abstracta para toda la sociedad. En el segundo caso, nos referiremos, aunque no de manera exclusiva, a la interpretación legal o auténtica ejercida por el Poder Legislativo en el caso de las disposiciones legales.

En el marco de lo expuesto, esta Corte debe pronunciarse respecto a este tipo de interpretación (interpretación legislativa auténtica), pues como hemos visto, al legislador le corresponde interpretar de manera generalmente obligatoria la ley. Al respecto, es indispensable considerar que la interpretación de una norma con carácter general era tradicionalmente otorgada exclusivamente al poder legislativo, siendo este el órgano con máxima representación democrática; sin embargo, actualmente existen otros poderes y órganos del Estado que interpretan de manera general y obligatoria las leyes y preceptos normativos.

Por ejemplo, los más altos tribunales de justicia de algunos países, mediante el procedimiento de interpretación judicial, tienen la función y competencia de expedir sentencias con carácter vinculante, ya sea para el caso concreto, para casos análogos, o con efectos *erga omnes*⁵; asimismo, como en el caso de Ecuador, la Procuraduría General del Estado tiene la posibilidad de solventar las dudas respecto de la inteligencia o aplicación de las normas legales dentro del ordenamiento jurídico nacional, pronunciamiento de carácter vinculante para la administración pública e inclusive para particulares⁶. Lo que diferencia la interpretación auténtica de aquellas provenientes de otros órganos del Estado, es el principio de motivación y fundamentación.

Al respecto, esta Corte observa que mientras la interpretación de autoridad proveniente de otros órganos estatales, diferentes a la Función Legislativa, deben caracterizarse por el principio de motivación, entendido como la fundamentación razonable, contenido en la letra I del artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República; la interpretación auténtica al provenir del legislador no requiere en la misma medida dicha motivación, pues es el mismo creador de la norma quien la interpreta⁷.

² Arturo Alessandri, *Tratado de Derecho Civil, Partes Preliminar y General*, Tomo I, Parte Preliminar, Sección Segunda, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2011, p. 171

³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1046-01, 04 de octubre de 2001. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1046-01.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 001-10-JPO-CC, caso No. 0999-09-JP, 22 de diciembre del 2010.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N° 0002-09-SAN-CC, caso 0005-08-AN, 04 de febrero de 2009.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-270-93, 13 de julio de 1993. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

De lo dicho, se extrae que el legislador realiza una interpretación auténtica de la ley, pues al contrario de otros poderes del Estado, no crea una nueva disposición normativa, sino que es a su propia voluntad a la que le dota de alcance, por lo tanto la aclara, más no la declara primigeniamente.

En este estado de la situación, es necesario establecer cuál es la naturaleza de una ley interpretativa. De lo expuesto con anterioridad, se puede concluir que el legislador es el intérprete auténtico de su propia voluntad, por medio de la cual logra hacer efectivos los propósitos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado; así, el resultado de dicha interpretación se caracteriza por formar, sustancialmente, un mismo cuerpo normativo con la ley interpretada, compartiendo entonces una unidad material de objeto e identidad.

Asimismo, el principio de unidad de materia impide que la función legislativa, mediante una ley interpretativa, pueda volver a regular; por medio de reforma, derogación o expedición, un punto ya establecido dentro de la ley interpretada, motivo por el cual la ley interpretativa únicamente puede declarar el sentido de aplicación de una ley precedente, más no contener nuevos enunciados normativos. Razón por la cual, la ley interpretativa se entiende vigente desde el momento de expedición y en la vigencia de la ley interpretada.

Sobre lo dicho, la Corte Constitucional de Colombia ha observado que la ley interpretativa tiene la misma "(...) fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado"⁸.

De allí que la naturaleza de la ley interpretativa sea únicamente reiterar o aclarar la voluntad ya establecida en la disposición normativa que se interpreta, trayendo como resultado la existencia de una norma aplicable en la realidad social. Cabe precisar entonces, que al tratarse de la reiteración de la voluntad soberana otorgada al legislador, dicha ley debe cumplir con los mismos principios de abstracción, generalidad y vinculatoriedad, motivo por el cual su aprobación y expedición requiere de una ley para que genere dichos efectos.

¿Cuál es el procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la ley interpretativa?

Una vez que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la naturaleza de la ley interpretativa, resulta necesario pronunciarse respecto a qué procedimiento y requisitos deben cumplirse para expedir dicha ley. Sobre el problema jurídico planteado, cabe considerar que la Asamblea Nacional, por medio de su representante, considera que el proceso de aprobación de una ley interpretativa es una facultad exclusiva de la Función Legislativa, ya que "(...) se trata de una tarea independiente, autónoma y radicalmente distinta, respecto

de la creación, modificación y derogación de las leyes, en cuyo caso (...) debe contar con la participación del ejecutivo, en aplicación de la facultad de colegislación (...)"⁹, motivo por el cual el procedimiento de aprobación y expedición de dicha ley debería ser distinto al de aprobación y expedición de la ley interpretada; de hecho, este parecería ser el fundamento establecido dentro del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, toda vez que aprobado el proyecto de ley interpretativa en segundo debate, con la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, su presidenta o presidente debe ordenar su publicación en el Registro Oficial.

Sin embargo, es necesario precisar que si bien esta Corte Constitucional ha establecido que la ley interpretativa guarda unidad material con la ley interpretada, también es cierto que dicha unidad se relaciona únicamente al contenido material de la norma, más no a su procedimiento formal que lleva a su aprobación. De hecho, el carácter vinculante, general y abstracto de la ley interpretativa obliga a que dicha norma sea expresada mediante una disposición normativa que cumpla con todos los requisitos constitucionales establecidos para tal efecto. Por lo que una cosa es la existencia de una misma entidad normativa sustancial, y otra muy diferente la existencia de un proceso especial para la aprobación y expedición de una ley interpretativa.

A partir de lo expuesto, y de manera reiterada, esta Corte ha observado que las características de abstracción, generalidad y vinculatoriedad de la ley interpretativa obligan a que su adopción se realice por medio de una ley; lo cual tiene mayor sentido al observar que la Constitución ha establecido un procedimiento para la aprobación de leyes, con lo cual, una norma secundaria no puede fijar un procedimiento especial no contenido en ella. Así pues, el artículo 133 constitucional, ha determinado la existencia de dos tipos de leyes, las cuales son leyes orgánicas y ordinarias, instituyendo además el procedimiento legislativo para su aprobación y promulgación; sin que exista diferencia alguna respecto de la aprobación de leyes interpretativas que no pueden ser caracterizadas como una ley con "procedimiento especial", denominación inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano.

En ese sentido, si se le otorga al legislador la posibilidad de pronunciarse respecto de una misma materia tratada dentro de la ley interpretada, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada, pues si para la promulgación de la ley interpretada es una exigencia la observancia del procedimiento establecido en la Constitución, esta Corte no encuentra fundamento alguno para que la ley interpretativa pueda ser adoptada sin las exigencias de dicho procedimiento. Con lo cual, esta última debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayorías, sanción y objeción presidencial, y demás requisitos establecidos en la Constitución.

⁸ Ibid.

⁹ Asamblea Nacional de Ecuador, Contestación a la Demanda, Caso N.º 0008-12-IN. Foja 29 del proceso.

Es más, la propia Constitución de la República, dentro de la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título IV, establece el procedimiento legislativo que debe cumplirse para la aprobación y promulgación de una ley en Ecuador; además el propio legislador, en aplicación del artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ha establecido que: “La Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes, y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa”, motivo por el cual dicha categoría de ley, por mandato constitucional, debe cumplir con el procedimiento legislativo contenido en la Constitución. En efecto, sobre este particular la Corte Constitucional de Colombia consideró:

En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad¹⁰.

Como argumentos la Asamblea Nacional señala que otorgarle potestad al Ejecutivo para sancionar y objetar una ley interpretativa, resultaría en una intromisión a su facultad exclusiva de interpretar las leyes. Al respecto se considera que la facultad de sanción y objeción (veto) presidencial, otorgada al Ejecutivo por la Constitución, no debe entenderse como un mecanismo de oposición, al contrario supone un medio para garantizar el principio de pesos y contrapesos (*checks and balances*), por medio del cual se busca establecer una colaboración mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el objeto de alcanzar los fines del Estado, además de prevenir una invasión del legislativo en la actuación y administración del Poder Ejecutivo, logrando alcanzar un verdadero equilibrio de poderes¹¹.

Así, si el Constituyente ha otorgado la competencia al presidente de la República de participar, mediante la sanción y objeción, en el proceso legislativo principal; no existen razones justificables para excluirlo del procedimiento de reiteración o aclaración de dicha voluntad, en aplicación del principio de racionalidad mínima¹², por medio del cual, en miras de establecer un diálogo abierto y democrático, se garantiza que dentro del procedimiento de creación normativa, todos los actores del procedimiento legislativo, incluido el Ejecutivo, conozcan de la materia que se está regulando; lo que dentro del proceso de interpretación implicaría que todos los actores

que participaron dentro de la formación de la ley principal, tengan “pleno conocimiento de los efectos que su decisión produce respecto de las normas que interpretan”¹³.

En efecto, no solo el Ejecutivo debe ser participe dentro del procedimiento legislativo de la ley principal, sino que además, en aplicación del principio de racionalidad mínima, el presidente de la República tiene derecho a conocer los proyectos y propuestas presentados con el objeto de reformar, derogar o interpretar la disposición normativa de la cual fue participe, con el objeto de cooperar con el Poder Legislativo, y evitar que por medio de su interpretación se tergiverse la voluntad compartida con el legislador en búsqueda de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no solo excluye al presidente de la República del procedimiento legislativo para la aprobación y promulgación de una ley interpretativa, sino que además imposibilita la existencia de un diálogo abierto y democrático entre los actores que configuran dicha voluntad soberana, estos son el Legislador y el Ejecutivo, violando los artículos 133, 137, 138 y 139 de la Constitución de la República.

En consecuencia con la finalidad de salvaguardar el principio de conservación del derecho, y en aplicación del artículo 429, 436 numeral 1 y 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional ve la necesidad, como lo ha hecho en ocasiones anteriores¹⁴, de aplicar una sentencia manipulativa sustitutiva, como medio idóneo de “garantizar la vigencia de derechos constitucionales y la supremacía constitucional”. Razón por la cual, se declara inconstitucional la frase “la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial”, la que deberá ser sustituida por “éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los Arts. 63 al 65 de esta Ley”.

III. DECISIÓN

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

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-270-93.

¹¹ Elisur Arteaga Nava, *El veto en el derecho constitucional mexicano*, Revista del Senado de la República, México, vol. 4, núm. 13, octubre-diciembre de 1998, en Oscar Nava Escudero, *Reflexiones Jurídicas Sobre el Veto al Presupuesto de Egresos*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, N° 17, julio – diciembre de 2007, formato digital: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm#N8>.

¹² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-076-07, 07 de febrero de 2007. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-245-02. 09 de abril de 2002. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0004-13-SAN-CC, caso No. 0015-10-AN, 13 de junio del 2013.

Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia 001-10-SIN-CC, casos N° 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), 18 de marzo de 2010.

SENTENCIA

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el economista Rafael Correa Delgado, presidente Constitucional de la República del Ecuador.
2. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, se declara la inconstitucionalidad sustitutiva de la frase “la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial”, la que deberá ser sustituida por “éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los Arts. 63 al 65 de esta Ley”. En consecuencia el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispondrá:

Artículo 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los artículos 63 al 65 de esta Ley. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0008-12-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

SENTENCIA N.º 010-13-SAN-CC

CASO N.º 0032-12-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda se presentó en la Corte Constitucional, para el período de transición, el 05 de julio de 2012.

El secretario general (e) certificó que en referencia a la acción N.º 0032-12-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, conformada por los jueces Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, a través del auto dictado el 12 de septiembre de 2012, admitió a trámite la acción por cumplimiento de norma N.º 0032-12-AN.

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.

Mediante memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, el secretario general, Jaime Pozo, manifestó que conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, remite el caso N.º 0032-12-AN a la jueza ponente, doctora Tatiana Ordeñana Sierra.

El 01 de marzo de 2013 la jueza ponente avocó conocimiento de la causa. De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispuso que se notifique con la demanda al rector de la Universidad de Guayaquil, y en virtud del artículo 86 numeral 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se dé contestación a la demanda en la audiencia pública a llevarse a cabo el día 12 de marzo de 2013 a las 15:00.

De la solicitud y sus argumentos

El accionante, señor Sergio Marzo Vanegas, presidente de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil, expone que el mes de enero de 2012 la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil requirió al doctor Carlos Cedeño Navarrete, rector de dicha institución de educación superior, el incremento en las remuneraciones de los profesores “equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado”; requerimiento que se encuentra respaldado en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior.

Adicionalmente, menciona que el organismo superior de la universidad, es decir el Consejo Universitario, en sesión del 21 de marzo de 2012, conoció el informe presentado por la Dirección General Financiera de la Universidad y resolvió “por mayoría de votos que se incremente la remuneración al personal docente de la institución, a partir de abril del 2012 en el 5.41% y dependiendo de las disponibilidades se podría considerar algún incremento posterior”, sin que hasta la fecha se pague dicho incremento.

Con estos hechos, el accionante infiere que existe el reclamo previo que considera como requisito de la acción por incumplimiento de norma, y en el caso concreto, el mismo se verifica también de “...la comunicación que con fecha diciembre 7 del 2011 y 31 de enero de 2012, remitió la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil en la que le he observado al Doctor Carlos Cedeño Navarrete, rector, previéndolo del cumplimiento de la norma citada, esto no ha tenido respuesta”.

Agrega además que no existe otro mecanismo judicial para exigir el cumplimiento de esta norma.

Pretensión

Por lo expuesto, solicita que el rector de la Universidad de Guayaquil cumpla con lo dispuesto en la cláusula Vigésima Sexta del Reglamento General de la Ley de Educación Superior, incrementando las remuneraciones de los docentes de la universidad. Para el efecto, solicita que mediante sentencia se disponga:

“1. La declaratoria de incumplimiento de norma;

2. Que la Universidad de Guayaquil cumpla la normativa aquí indicada y expida las respectivas órdenes con término para que se respete la misma y se proceda al pago de las diferencias de las remuneraciones que le corresponden a los docentes de la Universidad de Guayaquil de conformidad con la norma de obligatorio cumplimiento”.

Contestación en audiencia

A fojas 51 del expediente constitucional se observa que el 12 de marzo de 2013 se llevó a cabo la audiencia dispuesta en el auto dictado el 01 de marzo de 2013, a la que comparecieron el señor Sergio Marzo Vanegas, en calidad de legitimado activo; la abogada Geraldine Martín, en representación de la Procuraduría General del Estado, y el abogado Octavio Roca, en representación de la Universidad de Guayaquil, en calidad de legitimado pasivo.

Legitimado activo

La Universidad de Guayaquil es autónoma; tiene por obligación el cumplimiento de la ley, en respuesta al cabal cumplimiento de las funciones que desempeñan en calidad de docentes.

La Universidad de Guayaquil, como toda institución de educación superior, cuenta con las preasignaciones monetarias, realizadas por el Estado, que se basan en los criterios definidos para el presupuesto general del mismo, conforme a los aportes que cada una de estas instituciones genera como ingreso para el Estado, con su presupuesto anual.

La Universidad de Guayaquil organiza y genera su presupuesto de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación Superior, en función del ejercicio de la autonomía financiera y administrativa prevista para la referida institución, que pertenece al sector público. Esta autonomía es reglada.

En este sentido, el artículo 18 literal f *ibidem*, cuando se refiere al ejercicio de la autonomía en forma responsable, la expresa como “la libertad para elaborar, aprobar, ejecutar el presupuesto institucional y para el efecto en el caso de instituciones públicas como es la universidad de Guayaquil (...) Se observarán los parámetros establecidos por las normativas del sector público”; por tanto, se puede inferir que es obligación de la Universidad de Guayaquil respetar las normas que están establecidas para el sector público. Sin embargo, la universidad recibe el fondo permanente de desarrollo politécnico, producto del presupuesto elaborado por la Universidad de Guayaquil, y en ejercicio de su autonomía, puede dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior.

Adicionalmente, manifiesta que la norma jurídica cuyo cumplimiento se demanda no es optativa sino de obligatorio cumplimiento; por ende, la Asociación de Docentes de Guayaquil ha requerido a la universidad –con el tiempo debido–, que en la aprobación del presupuesto del año 2012 se incluya este incremento salarial bajo el supuesto de que la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, rige desde septiembre de 2011; solicitud que no fue atendida, por lo que se presentó un segundo reclamo que tampoco fue contestado por parte de la Universidad. Sin embargo, ante la presión efectuada a esa institución, se convoca al Consejo Universitario, el que, en base a un informe de la Dirección Financiera de la Institución, resolvió el incremento del 5.41% que no se ha efectuado hasta el día de hoy, debiendo por ende disponerse el pago con efecto retroactivo.

Legitimado pasivo

El abogado Octavio Roca, en representación del señor Carlos Cedeño, rector de la Universidad de Guayaquil, expone sus fundamentos de hecho y de derecho en contestación a la demanda de incumplimiento propuesta por la Asociación de Docentes de la Universidad de Guayaquil, afirmando que en la demanda no se ha cumplido con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 55 numeral 2, con “...la obligación, clara, expresa y exigible que se requiere cumplir”.

Adicionalmente, afirma que en el caso concreto se debe observar el artículo 50 de la Ley Orgánica de Educación Superior, norma que prevé que el rector de la Universidad de Guayaquil cumpla y haga cumplir la Constitución de la República del Ecuador, la ley, instrumentos normativos relacionados y el Estatuto de la Institución. En ese sentido, rechaza las expresiones y lo manifestado por el accionante que afirma que el rector no ha cumplido con la norma sin motivo alguno.

El incremento de remuneraciones tiene que seguir un procedimiento, desarrollado en la Constitución y la ley. El artículo 229 de la Constitución establece claramente cuál es

el organismo rector de las remuneraciones, así como también el artículo 51, literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, siendo este el Ministerio de Relaciones Laborales. Por ende, el incremento requerido tiene que ser regulado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Dentro de este marco normativo, la Universidad de Guayaquil actuó conforme a derecho, como se desprende del oficio 486-R-2012 del 07 de agosto del 2012, en donde el rector de la Universidad de Guayaquil dirige una comunicación al ministro de Relaciones Laborales y solicita autorizar la fijación y resolución del incremento de remuneraciones del personal docente para el ejercicio fiscal 2013 en adelante.

A esta consulta respondió el Ministerio de Relaciones Laborales a través del oficio del 27 de febrero de 2013, y en lo principal recomienda a la Universidad de Guayaquil que en lo relacionado al personal docente, deberá acogerse a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público; 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior y Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la ley ibídem.

El compareciente afirma que, de conformidad con el artículo 3, inciso segundo de la Ley Orgánica de Servicio Público, los profesores e investigadores de las escuelas politécnicas públicas son servidores públicos, encontrándose sujetos a un régimen propio que estará contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, cuerpo legal que fijará las normas que rigen el ingreso, promoción y estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación de estos profesionales.

Por otra parte, el compareciente precisa que en los incisos cuarto y último del artículo en referencia, se prohíbe que los recursos provenientes del Estado financien fondos privados de jubilación complementaria, cesantía privada o cualquier fondo privado sea cual fuere su denominación. A esta situación agrega la Disposición Décima Octava de la Ley Orgánica de Servicio Público que establece el concepto de docente, y concluye que estos docentes son servidores públicos, y sus remuneraciones se sujetarán a lo que dispone el Ministerio de Relaciones Laborales al respecto.

Adicionalmente, menciona que el Consejo de Educación Superior emitió ya el Reglamento de Carrera y Escalafón para el Docente e Investigador del Sistema de Educación Superior, publicado el 6 de noviembre de 2012, estableciendo en su Disposición Transitoria Novena que: “las escalas remunerativas establecidas en este reglamento empezarán a regir en cada universidad y escuela politécnica pública para el personal académico que cumpla con los requisitos de los distintos grados escalafonarios, una vez que se apruebe el reglamento interno de carrera del profesor e investigador”. Este último reglamento mencionado lo tiene el Consejo Universitario de la Universidad de Guayaquil, que elaboró el estatuto interno para regular el escalafón de los docentes e investigadores de la misma entidad.

El Reglamento de Carrera y Escalafón del Investigador y Docente del Sistema de Educación Superior prevé también,

en el inciso segundo de la disposición ibídem: “En el caso de que la institución no cuente con los recursos económicos suficientes para aplicar las escalas remunerativas conforme al inciso anterior, el órgano colegiado académico superior podrá prorrogar la entrada en vigor de las escalas hasta por dos años, en virtud de los informes financieros de la unidad correspondiente y de la respectiva comisión especial determinada en la disposición transitoria tercera, esta resolución deberá ser aprobada por el consejo de educación superior”.

Con lo expuesto, el compareciente comenta que la universidad tiene la intención de cumplir, indicando que “el Consejo Universitario se reúne una vez ordinariamente cada mes, y en el mes de marzo estaba para conocimiento el reglamento de carrera y escalafón del sistema de educación superior, mas no lo pudo tratar, mas al día siguiente de esta audiencia lo va a tratar conforme se desprende del orden del día en el punto cuarto”.

Sin embargo, este proceso se desarrolla en concordancia con el artículo 18, literal f de la Ley Orgánica de Educación Superior, que dispone la observancia de los parámetros establecidos en las normas del sector público. Estas últimas, a criterio del compareciente, responden a aquellas que establece el Ministerio de Relaciones Laborales, así como también las que observa el Ministerio de Finanzas, conforme lo determina el artículo 132 literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, cuando se refiere a las competencias del Ministerio de Finanzas, indicando: “determinar los lineamientos y directrices generales de aplicación presupuestaria relacionados con los gastos de todas las entidades previstos en el artículo 3 de esta ley”.

Por tanto, el compareciente concluye que el incremento de los salarios de los profesores tiene que estar autorizado por el Ministerio de Finanzas –artículo 291 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público– que es la institución pública llamada para: a) aprobar y expedir los distributivos de remuneraciones unificadas de las instituciones determinadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, de conformidad con la escala de remuneraciones mensual unificada y de sus reformas; y, b) analizar e informar y emitir dictámenes presupuestarios sobre los estudios técnicos relacionados a la gestión de las remuneraciones del sector público remitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Procuraduría General del Estado

La abogada Geraldine Martín comparece en representación de la Procuraduría General del Estado y afirma que la demanda no cumple con los requisitos básicos del artículo 93 de la Constitución, cuando –en el caso concreto– no existe una obligación de hacer o no hacer clara expresa y exigible. La Asociación de Profesores de la Universidad Estatal ha perseguido el cumplimiento de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, que se refiere a los incrementos en las remuneraciones de los docentes de la universidad y que serán equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje de remuneraciones unificadas, etc.

A su criterio, la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior no “manda” porque no establece que “las universidades incrementarán el sueldo de los profesores”. Explica que de haber incrementos estos solo podrán llegar hasta los márgenes registrados en la inflación o porcentaje del último incremento mensual unificado.

En lo que se refiere a la autonomía alegada por el legitimado activo, expresa que los regímenes autónomos anteriormente estaban facultados a establecer sus propias escalas y grados de especialización en sus funcionarios, pero aquello ya no existe en la Constitución del 2008, instrumento que establece que cada uno de los organismos se encuentra en un sistema integrado.

En la actualidad, en el Ecuador se debe tener siempre presente el proceder de manera igualitaria, para lo cual existen órganos de control. Esta realidad manifiesta en las leyes se evidencia en la concatenación de las mismas, lo cual permite que las entidades autónomas puedan planificar su presupuesto y operación de manera autónoma, pero contando con el aval de los organismos superiores de control para poder ejecutar esas políticas. Así, la Universidad de Guayaquil, para poder realizar un incremento no lo puede hacer libremente –en un sentido amplio–, pues, en primer lugar, tendrá que someterse a la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, y al darse aquello, no podrá aplicarlo porque el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior ya fue expedido en enero de 2013.

Ante esto, para lo posterior, todo incremento tendrá que hacerse de acuerdo al Reglamento de Escalafón, mas no como antes se lo hacía acorde a la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, con unos parámetros generales como la inflación. Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Laborales es el que ejecuta los incrementos previo informe favorable del Ministerio de Finanzas, como lo dice el artículo 101 y 102 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que se refiere otra vez al artículo 132 que establece que efectivamente las entidades son autónomas pero públicas, estando sometidas a la Ley Orgánica Servicio Público.

La compareciente concluye que el legitimado pasivo de esta acción de incumplimiento no termina siendo la Universidad de Guayaquil, sino el Ministerio de Relaciones Laborales, que no ha emitido el informe, junto al Ministerio de Finanzas, siempre y cuando la disposición cuyo cumplimiento se demanda tenga una obligación de hacer clara, precisa y exigible, tal como lo señala el artículo 45 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, insiste en que en esta causa no hay una acción por incumplimiento constitucional, porque no hay como tal una orden de hacer, lo que hay es una interpretación extensiva de esta disposición Transitoria Vigésima Sexta, que no obliga a la universidad a incrementar sueldos, tan solo establece los parámetros. En este caso, la universidad ha hecho lo que tenía que hacer a través de su Consejo

Directivo, que era solicitar al Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas los informes y trámite respectivo.

Texto de la norma cuyo cumplimiento se demanda

Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Superior. Suplemento del Registro Oficial N.º 526 del 2 de septiembre de 2011

“Disposición Transitoria Vigésima Sexta.- Hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior, los incrementos en las remuneraciones de los profesores serán equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Análisis constitucional

El Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior entró en vigencia el 02 de septiembre del 2011, conforme se desprende del suplemento del Registro Oficial N.º 256.

Posteriormente se emitió el “Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior”, dado por el Consejo de Educación Superior el 31 de octubre de 2012, y reconsiderado mediante resolución adoptada en la Trigésima Octava Sesión Ordinaria de dicho Consejo el 07 de noviembre de 2012, y publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 881 del 29 de enero de 2013, mismo que en su Disposición Final establece que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Consejo de Educación Superior, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. Luego es publicada en una posterior codificación en el Registro Oficial N.º 54 el 08 de agosto de 2013.

De lo expuesto, se observa que en un primer momento el proceso para el incremento en las remuneraciones de los profesores se encontraba establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento para la Ley Orgánica de Educación Superior, misma que fue aplicable hasta que entró en vigencia el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, a partir del cual se debe aplicar este último.

Para efectos del caso concreto, la presente acción tiene por requerimiento el cumplimiento del primer proceso, es decir, el previsto para el período que inicia desde la vigencia de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento para la Ley Orgánica de Educación Superior, hasta la entrada en vigencia del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Con este antecedente aclarado, la Corte Constitucional procederá a efectuar el análisis de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, y la verificación del cumplimiento exigido por parte del accionante frente a esta. Para esto, se expondrá un breve análisis de la acción por incumplimiento de norma, seguido por la construcción de problemas jurídicos y concluyendo con la respectiva decisión y sentencia.

De la acción por incumplimiento de norma

La acción por incumplimiento se encuentra prevista en el artículo 93 de la Constitución de la República, y el proceso a seguirse bajo esta garantía es el establecido en los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En referencia al objeto y procedencia de la acción por incumplimiento de norma, la Corte Constitucional, para el período de transición, se pronunció de la siguiente manera:

“En el pasado no existió garantía constitucional semejante que vele por la eficacia del sistema jurídico. Precisamente por ello, se torna necesario determinar los presupuestos bajo los cuales puede operar.

En cuanto a su objeto: a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquier que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y, b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad: a) La norma cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos humanos no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias”¹.

Esta garantía dentro de la estructura constitucional vigente², y conforme el criterio desarrollado por esta Corte, responde a un proceso de conocimiento, es decir, que una vez activado por cualquier usuario del aparato de justicia constitucional, responderá con un pronunciamiento de fondo, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos de admisibilidad.

Adicionalmente, cabe agregar que esta garantía busca el cumplimiento del ordenamiento jurídico, actos administrativos que tengan efectos generales e informes o sentencias de organismos internacionales, con la única exigencia de que concuerden con el marco constitucional actualmente vigente en el Ecuador.

Dentro de estos parámetros se procede con el planteamiento de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?
2. La Universidad de Guayaquil ¿cumplió con las obligaciones prescritas en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?

Problemas jurídicos

¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?

Previo a responder el problema jurídico planteado, es necesario especificar brevemente la utilidad de una disposición transitoria, para lo cual se expone lo siguiente: “El objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación”³.

Una vez determinado el objeto de una disposición transitoria, y en este caso la Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, se procede con la identificación de la obligación que se desprende de la misma, conforme al esquema propuesto por esta Corte⁴ en una de sus sentencias y que responde a la observancia de los elementos: i) el titular; ii) el obligado y, iii) el contenido.

En la disposición transitoria referida se encuentra lo siguiente:

- i) El titular.- “los profesores” de instituciones públicas de educación superior.
- ii) El obligado.- Este factor no se encuentra manifiesto en forma explícita en el texto de la disposición antes referida. Por tanto, es imprescindible observar en forma sistemática la norma donde se encuentra la disposición transitoria y el contexto que abarca la misma. Así, se encuentra que en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior no se establece con precisión el régimen laboral aplicable al personal docente de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en el considerando sexto del mismo se refiere a la justificación de este instrumento reglamentario, misma que se limita al desarrollo de la Ley Orgánica de Educación Superior.

¹ Sentencia N° 0002-09-SAN-CC. Corte Constitucional para el período de transición, del Ecuador.

² Artículo 86, numeral 6, de la Constitución de la República.

³ García P. *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas. Octubre 2011. Pamplona - España. Pg. 137

⁴ Sentencia 001-13-SAN-CC. Corte Constitucional del Ecuador.

Por tanto, para establecer e identificar al obligado es necesario recurrir a la Ley Orgánica de Educación Superior, que en el artículo 70 estipula: “El personal de las instituciones y organismos públicos del Sistema de Educación Superior son servidores públicos, cuyo régimen laboral se regirá por la Ley de Servicio Público de conformidad con las reglas generales, salvo el caso de los obreros que se regulan por el Código de Trabajo.”

En el caso concreto se refiere al incremento salarial de los docentes de la Universidad de Guayaquil, esta última siendo una institución de educación superior pública, configura el supuesto del artículo antes citado, y de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de Servicio Público⁵, la institución que determina las escalas de las remuneraciones unificadas es el Ministerio de Relaciones Laborales con dos requisitos: un estudio técnico realizado por el Ministerio de Relaciones Laborales, y un dictamen favorable emitido por el Ministerio de Finanzas.

Lo antes expuesto concuerda con los artículos 48 y 50 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que prescribe la obligación del Rector, como representante legal de la universidad pública, de cumplir con la Constitución y la ley; atribución que debe ser ejercida bajo la observancia de la autonomía reconocida a las instituciones de educación superior públicas, conforme al artículo 17 *ibidem*, principio que implica el ejercicio y desarrollo de relaciones de reciprocidad y cooperación, entre las universidades públicas con otras instituciones del Estado⁶.

⁵ Artículo 102.- (...) Los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grupos ocupacionales que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del Ministerio de Relaciones Laborales y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, acorde a lo establecido en el literal c) del artículo 132 de esta Ley” *Ley Orgánica del Servicio Público*. Suplemento del Registro Oficial N° 294, publicado el 6 de octubre de 2010.

“Artículo 132.- (...) Además de las atribuciones legales, que en materia de gastos de personal se encuentran establecidas en la ley, el Ministerio de Finanzas ejercerá las siguientes atribuciones: c) Emitir el dictamen presupuestario correspondiente, posterior al estudio y análisis del Ministerio de Relaciones Laborales, relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado en los casos establecidos en la presente ley. *Ibidem*.

⁶ “Artículo 17.- (...) El estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República. En el ejercicio de autonomía responsable, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de estas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas.” *Ley Orgánica de Educación Superior*. Suplemento del Registro Oficial N° 298, publicado el 12 de octubre de 2010.

La Ley Orgánica de Servicio Público determina el proceso de las escalas de remuneraciones y las modificaciones a esta figura, mismo que es liderado por el Ministerio de Relaciones Laborales bajo el cumplimiento de los requisitos: estudio técnico previo y dictamen presupuestario, emitidos por las respectivas carteras de Estado.

Entonces, en relación al obligado de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, se encuentra que es una obligación que corresponde al rector, en su calidad de representante legal de la universidad pública y por ende con la responsabilidad de cumplir con la Constitución y la ley, debiendo liderar las acciones y diligencias necesarias para cumplir a cabalidad sus deberes, procurando una cooperación y reciprocidad eficiente entre la universidad pública con otras instituciones del Estado.

- iii) El contenido.- Conforme se desprende de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, esta norma persigue el incremento de los salarios de los profesores de las instituciones de educación superior. El cumplimiento de este factor se encuentra previsto para el futuro, conforme se desprende de la acción y el tiempo de conjugación que ha merecido en la misma: “serán”.

Adicionalmente, se encuentra el límite para la ejecución del incremento salarial, que debe ser “equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado.”

También se encuentra en forma específica que este proceder se llevará a cabo desde la fecha que entra en vigencia el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, que contiene la disposición transitoria exigida, hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior.

Como se puede observar, el incremento salarial se encuentra dirigido a los profesores de las instituciones de educación superior de carácter público, mismo que se realiza en base a la tasa de inflación registrada en el período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado.

Esta acción se debió realizar desde el momento en que entró en vigencia la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley de Educación Superior, hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior y bajo la normativa prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público, conforme se especificó en el anterior punto ii) de esta sentencia, debiendo contar con la intervención y coordinación del rector de la institución pública de educación superior.

Por lo expuesto, a partir del análisis de los elementos extraídos de la norma cuyo cumplimiento se reclama, tales como: el contenido del enunciado normativo, los destinatarios y el obligado a realizar el acto, se concluye

que la obligación contenida en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior es una obligación de hacer, que contiene especificaciones claras y exigibles por parte de los docentes de las instituciones públicas de educación superior.

La Universidad de Guayaquil ¿cumplió con las obligaciones prescritas en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?

A fojas 20 y 21 del expediente constitucional se encuentran los requerimientos realizados el 07 de diciembre de 2011 y el 31 de enero de 2012 por parte del hoy accionante, Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil, y dirigidos al rector.

En respuesta a estos requerimientos, conforme se desprende del expediente constitucional, a fojas 22, en el oficio circular N.º 38, suscrito el 22 de marzo de 2012 por el señor Carlos Cedeño Navarrete, en calidad de rector de la Universidad de Guayaquil, expone:

“El H. Consejo Universitario, en sesión ordinaria permanente de 1 de febrero, cuya sesión se reinstaló el 14 de marzo de 2012 y fue reconsiderada el 21 de marzo de 2012, resolvió aprobar, por mayoría de votos, que se incremente la remuneración actual al personal docente de la Institución, a partir de abril de 2012, en base al informe de la Dirección General Financiera del 5.41% y que, dependiendo de las disponibilidades, se podría considerar algún incremento posterior. Además se envíe una comunicación a los Ministerios respectivos, cumpliendo con las disposiciones vigentes”.

Posteriormente, a fojas 51 del expediente se encuentra el oficio N.º 486R-2012 suscrito el 7 de agosto de 2012, por el señor Carlos Cedeño Navarrete, rector de la Universidad de Guayaquil, dirigido al ministro de Relaciones Laborales. En lo principal, se comunica al Ministerio en mención acerca del incremento del 5.41% en las remuneraciones de los docentes aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad de Guayaquil, y para ejecutar lo decidido expresa que “el Departamento Financiero realizará el estudio correspondiente para su financiamiento en el Presupuesto Institucional”. Y, al mismo tiempo, en virtud del artículo 3 numeral 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público, requiere al Ministerio de Relaciones Laborales que autorice “la fijación y resolución del incremento de remuneraciones del personal docente, para el ejercicio fiscal 2013 en adelante para su financiamiento”.

Frente a este requerimiento, a fojas 52 del expediente se encuentra el oficio N.º 0979 suscrito por la señora Sylvia Paola Gómez Paredes, en calidad de viceministra del Servicio Público del Ministerio de Relaciones Labores, quien en lo principal expone que, de conformidad con el artículo 51, literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, “el Ministerio de Relaciones Laborales ejercerá la rectoría en materia de remuneraciones del sector público”, concluyendo que: “La Universidad de Guayaquil en lo que respecta al personal docente deberá acogerse a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público,

artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior y Vigésima Sexta Disposición Transitoria del Reglamento de aplicación al personal docente”.

De conformidad con el artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el régimen laboral para aplicar al ámbito docente universitario responde a la Ley Orgánica de Servicio Público y al Código de Trabajo, según corresponda. Ahora, en lo referente a las remuneraciones, esto se encuentra desarrollado en el título IX de Ley Orgánica de Servicio Público, en el que se establecen las atribuciones y distintos niveles de intervención de los respectivos ministerios.

Sin embargo, de la revisión del expediente, esta Corte Constitucional no observa la emisión de informes o dictámenes por parte de los ministerios correspondientes, en relación al incremento en la remuneración de los profesores de la Universidad de Guayaquil en los términos del presente caso, lo que evidencia el incumplimiento de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, siendo responsabilidad del rector de la Universidad ejercer las acciones y coordinaciones pertinentes, debiendo requerir y gestionar todos los trámites necesarios –hasta su culminación– que permitan dar un cabal cumplimiento a la normativa que le impone obligaciones, sin ser admisible que el goce y materialización de derechos se vea interrumpido o limitado por trámites o circunstancias de índole administrativa.

De lo expuesto, esta Corte evidencia la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, en el sentido de que existe una norma previa, clara y exigible a la fecha cuyo cumplimiento se solicitó.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada por el señor Sergio Marzo Vanegas, en calidad de representante de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil y, en consecuencia, declarar el incumplimiento de la norma contenida en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley de Educación Superior, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 526 del 02 de septiembre de 2011.
3. Disponer que el rector de la Universidad de Guayaquil realice de manera inmediata todas las diligencias y trámites necesarios ante las autoridades administrativas pertinentes, quienes de igual manera deberán de manera ágil y sin dilaciones según les corresponda, para materializar el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley de Educación

Superior, por el período que estuvo vigente hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior, debiendo informar a esta Corte sobre las medidas tomadas y su cumplimiento en el término de treinta días.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

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

CASO No. 0032-12-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 11 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 21 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 047-13-SCN-CC

CASO N.º 0605-12-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante providencia del 12 de septiembre de 2012, el señor José de la Gasca López Domínguez, juez vigésimo primero de garantías penales del Guayas (e), resolvió

suspender la tramitación de la causa y remitir el expediente N.º 083-2011 en consulta a la Corte Constitucional, para que acorde a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República resuelva sobre la constitucionalidad de los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal por considerar que dichas normas legales violentan derechos constitucionales.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0605-12-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante oficio N.º 0795-CC-SSG-2012 del 05 de octubre de 2012, la Secretaría General remitió el caso al exjuez constitucional, Alfonso Luz Yunes, para la sustanciación correspondiente, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 81 y la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

En virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, mediante memorando N.º 007-CCE-SG-SUS-2012 del 30 noviembre de 2012, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0605-12-CN, para su conocimiento.

Normas cuya constitucionalidad se consulta

Artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 147 del 22 de enero de 1971.

Art. 576.- Los comerciantes que, en los casos previstos por las leyes, fueren declarados culpables o responsables de quiebra, serán reprimidos:

Los de quiebra culpable, con prisión de uno a tres años; y,

Los de alzamiento o quiebra fraudulenta, con reclusión menor de tres a seis años.

Art. 577.- Cuando se tratare de la quiebra de una sociedad o de una persona jurídica que ejerza el comercio, todo director, administrador o gerente de la sociedad o persona jurídica fallida, o contador o tenedor de libros, que hubiere cooperado a la ejecución de alguno de los actos culpables o fraudulentos que determinen la quiebra, será reprimido con la pena del quebrado fraudulento o culpable, en su caso.

Art. 578.- Cuando no se trate de la quiebra de un comerciante, el culpado será reprimido con prisión de uno a cinco años, en el caso de insolvencia fraudulenta, y con prisión de seis meses a dos años, en el de insolvencia culpable.

Descripción de los hechos relevantes en la tramitación de la causa

La presente consulta de norma tiene como antecedente la indagación previa N.º 083-2011, que se sigue en contra de la compañía de comercio COSTATRADING S. A., proceso que es tramitado en el Juzgado Vigésimo Primero de Garantías Penales del Guayas, por el delito de quiebra fraudulenta.

Mediante providencia del 12 de septiembre de 2012, el señor José de la Gasca López Domínguez, juez vigésimo primero de garantías penales del Guayas (e), remitió el expediente en consulta para que se resuelva sobre la constitucionalidad de los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, por considerar que dichas normas legales vulneran derechos constitucionales, de manera particular el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

Los antecedentes del proceso, son los siguientes:

En las consideraciones fácticas se observa que el juez provisional del Juzgado Décimo Primero de lo Civil y Mercantil de Guayas, mediante oficio N.º 682 del 17 de septiembre de 2010, dentro del juicio de quiebra N.º 384-A-2008, seguido por el abogado Johann Alvario Rojas, procurador judicial del Banco del Progreso S. A., en liquidación, dispuso que uno de los fiscales del Guayas, calificara la quiebra de la compañía de comercio COSTATRADING S. A., representada legalmente por el señor Álvaro Saldarriaga Restrepo, por cuanto no se ha dado cumplimiento al mandamiento de ejecución del 13 de noviembre de 2007, dictado en el juicio coactivo N.º 139-2002, sustanciado en el Juzgado de Coactivas del Banco del Progreso S.A. en el que se le ordenaba a la compañía de comercio COSTATRADING S. A., pagar o dimitir bienes por la obligación de USD 10.413.946,07.

Con el antecedente expuesto, el juez consultante manifiesta que las consecuencias penales de las “calificaciones” sobre la quiebra en culpable o fraudulenta, según corresponda, no son ni pueden ser meros pronunciamientos de los fiscales. En realidad de lo que se trata, al menos *lege data*, es que se investiguen las causas que promovieron la quiebra del deudor, previo a un proceso penal, para poder determinar, si la quiebra ha sido culpable o fraudulenta. Esta es la punibilidad que existe en los artículos 576 y 578 del Código Penal.

El juez consultante manifiesta que del análisis de los tipos previstos en los citados artículos del Código Penal, no se observa que exista la descripción de conducta alguna que permita, en los casos particulares, la subsunción de un comportamiento a un tipo penal. Dicho de otra manera, en los artículos 576 y 578 del Código Penal, el legislador no precisó la forma como el deudor pudo actuar. No concreta ninguna descripción de comportamientos. Este es el caso, por ejemplo del artículo 576, cuando se refiere al

“alzamiento”, sin que se determine en qué consiste dicho término. Esto implica un serio quebrantamiento a la estructura de la norma penal que consiste en: a) hipótesis normativa o supuesto de hecho y b) consecuencia jurídica o sanción. En las citadas figuras penales no existe la primera parte de la estructura de la norma, pues no aparece la descripción del acto que tiene relevancia penal, lo único que existe son sanciones penales a un supuesto calificado.

Por tal motivo el juez consultante manifiesta que los tipos penales deben poseer una redacción lo más exacta posible que evite la remisión a conceptos extensivos, amenazar con consecuencias jurídicas inequívocas y contener tan solo marcos penales de envergadura limitada. Los tipos penales deben contener las descripciones suficientes de los presupuestos punibles, pues sirven como garantía del ciudadano frente a posibles arbitrariedades por la discrecionalidad de los fiscales y jueces ante la falta de determinación; como también para la motivación previa de conductas, que es a su vez el fundamento de la culpabilidad.

Asimismo el juzgador advierte que los citados artículos hacen referencia a personas individuales (personas naturales), sean estos comerciantes o no. No hacen alusión a la quiebra o insolvencia de personas jurídicas. Esto, obviamente, en respeto al principio de culpabilidad que requiere, para la declaratoria de responsabilidad penal, la verificación de la voluntad en el acto mediante los elementos subjetivos de dolo o culpa (proscripción de responsabilidad objetiva). A criterio del juez, hoy en día en el Ecuador no existe la posibilidad de admitir que las personas jurídicas puedan cometer delitos, pues estos entes jurídicos carecen de capacidad de acción en materia penal, y sin esta capacidad no hay forma de realizar “actos” que sean penalmente relevantes.

Resulta pues a la luz de las garantías derivadas del principio limitador del *ius puniendi*, como el de legalidad, una seria imposibilidad por parte de cualquier fiscal o juzgador de analizar o calificar, en cualquier caso concreto, actos (conductas humanas) para subsumirlos en un tipo, sin que exista descripciones objetivas y normativas sobre una conducta penalmente relevante. Por lo expuesto el juez consultante manifiesta que no existe un tipo penal completo, que pueda ser conforme a los principios limitadores del *ius puniendi*, por el que se pueda perseguir las conductas que motivan la insolvencia o quiebra, sin violar esta garantía que consta plasmada en la Constitución de la República, y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969).

Asimismo, el juez consultante manifiesta que ya existe un pronunciamiento judicial (auto del 29 de junio de 2012 a las 11h00) en el que implícitamente se ha reconocido la validez formal de las figuras típicas contenidas en los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, en tanto son derechos vigentes. Esta decisión judicial previa, aunque impugnada, pone en la necesidad al juzgador, para efectos de argumentar su decisión, de suspender la tramitación de la causa, atento a lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, y que es concordante con lo previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para efectos de remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional

para que analice la conformidad constitucional de los tipos penales previstos en los artículos citados, de cara a las garantías ciudadanas que entraña el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

Con estos antecedentes, el juez de la causa, mediante providencia del 12 de septiembre de 2012, expresó que efectivamente se produce un conflicto entre los artículos 576, 577 y 578 y la norma constitucional, específicamente la contemplada en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, que consagra que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 3. 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”. Así, el juez considera que las normas en conflicto, evidentemente producen como efecto la vulneración mencionada, puesto que no son completas. Por las razones expresadas, el juez de la causa dispuso suspender el proceso y enviar en consulta el expediente a la Corte Constitucional, para que absuelva la constitucionalidad de los artículos mencionados (fs. 2085).

Petición de la consulta de norma

Con estos antecedentes, el juez consultante, por considerar que existe una duda razonable y motivada, suspende la tramitación de la causa y dispone remitir el expediente a la Corte Constitucional, para que “se analice la conformidad constitucional de los tipos penales previstos en los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, de cara a las garantías ciudadanas que entraña el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República”; por cuanto considera que las normas penales indicadas son incompletas y vulneran el principio de legalidad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de norma planteada por el juez vigésimo primero de garantías penales del Guayas (e), en atención a lo previsto en los artículos 428 y 429 de la Constitución de la República vigente, así como de los artículos 141, 142, 143 y literal b numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

El juez vigésimo primero de garantías penales del Guayas (e), se encuentra legitimado para presentar la consulta realizada, de conformidad a lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 4 segundo inciso del Código Orgánico de la Función Judicial.

Análisis constitucional

La figura de la consulta de norma prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República, faculta a los jueces o juezas, cuando consideren que una norma jurídica es contraria al orden constitucional, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, con la finalidad de que sea esta la que mediante sentencia se pronuncie respecto a la constitucionalidad de la norma jurídica.

Atendiendo al mandato constitucional que sirve como guía para la determinación objeto de la consulta de norma, esta Corte advierte en la especie los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos:

La consulta de norma planteada por el juez vigésimo primero de garantías penales del Guayas (e), ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional dentro del control concreto de constitucionalidad?

La institución de la consulta de norma se encuentra prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República y se desarrolla ampliamente en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; asimismo, la Corte Constitucional, en uso de sus facultades de interpretación previstas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, emitió varios criterios que deben ser observados por los jueces y tribunales al momento de elevar una consulta de norma.

De este modo, para que una consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad pueda considerarse adecuadamente motivada, deberá contener al menos los siguientes presupuestos:

- i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
- ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
- iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la decisión 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 enunciado¹.

De ahí que, resulta pertinente analizar si la presente consulta de norma cumple o no con los requisitos previamente puntualizados.

¹ Sentencia n.º 001-13-SCN-CC, publicada en el Registro Oficial n.º 890, de miércoles 13 de febrero de 2013.

i. Identificación del enunciado pertinente cuya constitucionalidad se consulta.

Conforme lo ha señalado la Corte, este primer requisito fundamental dentro de la consulta de norma, obliga al juez consultante a identificar con total claridad los preceptos normativos que a su criterio podrían incurrir en una inconstitucionalidad, preceptos que deben ser aplicados por el juez de la causa que está conociendo.

En el presente caso, las normas que se consideran contrarias a la Constitución son las contenidas en los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal.

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

Con respecto a este segundo requisito, la Corte Constitucional ha puntualizado que no es suficiente la identificación o enunciado del precepto normativo sobre el cual se consulte su constitucionalidad, sino que además se deberá identificar los principios o reglas constitucionales que serían infringidas bajo la aplicación de la norma consultada, así como la forma y justificación por las cuales dicha norma contradice la Constitución; circunstancia que se conoce como motivación.

El juez vigésimo primero de garantías penales del Guayas (e), considera que las normas penales citadas, vulneran el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

El juez consultante, identifica que los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, son contrarios al principio de legalidad previsto en la Constitución de la República, y manifiesta que estas normas penales son incompletas por cuanto no concretan ninguna descripción de comportamientos, y esto implica un serio quebrantamiento a la estructura de la norma penal que consiste en: a) hipótesis normativa o supuesto de hecho y b) consecuencia jurídica o sanción. Pues en su consideración manifiesta que, en las citadas figuras penales no existe la primera parte de la estructura de la norma, toda vez que no aparece la descripción del acto que tiene relevancia penal, lo único que existe son sanciones penales a un supuesto calificado.

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

Este tercer y último requisito que debe cumplir toda consulta de norma, hace referencia a la excepcionalidad de la consulta efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad, es decir que el juez previamente a recurrir a la consulta de norma, deberá agotar todas las posibilidades interpretativas que permitan resolver un eventual conflicto jurídico; de tal manera que para su criterio, aparezca una antinomia insalvable entre la Constitución y el precepto que va a aplicar. En tal sentido, la consulta de norma no solo implica identificar los

enunciados normativos aplicables al caso en concreto, sino también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para continuar con el proceso judicial o para la decisión final que adoptará el juez.

El juez consultante manifiesta que para efectos de argumentar su decisión, es necesario que la Corte Constitucional analice la conformidad constitucional de los tipos penales previstos en los artículos citados, de cara a las garantías ciudadanas que entraña el principio de legalidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, por cuanto considera que las normas penales indicadas son incompletas y vulneran el principio de legalidad.

En conclusión, considerando que la presente consulta de norma, cumple con los criterios que deben ser observados por los jueces y tribunales al momento de elevar una consulta de norma, corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la materialidad de la consulta planteada, y para el efecto responderá el siguiente problema jurídico.

¿Las disposiciones contempladas en los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, son contrarias al principio de legalidad previsto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República?

Dentro de la exposición de los argumentos el juez consultante manifiesta que, en los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, no existe la descripción de conducta alguna que permita, en los casos particulares, la subsunción de un comportamiento a un tipo penal. Dicho de otra manera, el juez considera que el legislador no precisó la forma como el deudor pudo actuar, para que se configure la quiebra en fortuita, culpable o fraudulenta. Es decir, no concreta ninguna descripción de conductas, y por ello se lesiona el principio de legalidad previsto en la Constitución.

A pesar que en la consulta se identifican los artículos del Código Penal, y se expresa la forma en que se considera vulnerado el principio de legalidad, el juez se limita a observar únicamente el contenido de las normas invocadas, sin tomar en consideración que el juicio de quiebra es una consecuencia o derivación de un juicio anterior, que se da cuando el patrimonio de un comerciante es declarado judicialmente insuficiente para satisfacer las obligaciones que se han contraído con el acreedor o acreedores.

Para que se configure la quiebra, conforme lo determina el ordenamiento jurídico ecuatoriano, previamente se deben verificar algunos elementos plenamente descritos en diferentes cuerpos legales y no únicamente en el Código Penal, por tal situación para entender esta figura jurídica, se debe hacer una lectura integral de la legislación relacionada.

Así, el artículo 519 del Código de Procedimiento Civil, determina: “Se presume la insolvencia y, como consecuencia de ella, se declarará haber lugar al concurso de acreedores, o a la quiebra, en su caso: 1. Cuando, requerido el deudor con el mandamiento de ejecución, no pague ni dimita bienes; 2. Cuando los bienes dimitidos sean litigiosos, o no estén poseídos por el deudor, o estén situados fuera de la República, o consistan en créditos no

escritos, o contra personas de insolvencia notoria; y, 3. Cuando los bienes dimitidos sean insuficientes para el pago, según el avalúo practicado en el mismo juicio, o según las posturas hechas al tiempo de la subasta”.

“Es decir, que, salvo el caso de cesión de bienes, tanto el juicio de insolvencia (que más bien debe denominarse de concurso de acreedores), o de quiebra (si se trata de comerciantes matriculados), no es más que la prolongación de la fase de ejecución, que se tramita por cuerda separada y tiene lugar sólo cuando existiendo sentencia ejecutoriada que condena al deudor al pago de una cantidad determinada de dinero, no ha sido posible cumplir el mandamiento de ejecución, por cualquiera de las tres causas señaladas en el Artículo transcrito anteriormente. En ese caso, al no haberse podido realizar la ejecución forzosa, el acreedor puede acudir ante el Juez del domicilio del deudor a fin de que declare con lugar la formación del concurso de acreedores o la quiebra, según el caso, que es la ejecución colectiva, general o universal, a la que acuden todos los acreedores del insolvente o del comerciante quebrado, según el caso”².

Ahora bien, el deudor puede recurrir al arbitrio de enajenar y traspasar sus bienes a terceros. Ante esta situación el Código de Procedimiento Civil, ha previsto que la cesión de bienes presupone la insolvencia, misma que puede ser: “Fortuita, la que proviene de casos fortuitos o de fuerza mayor; culpable, la ocasionada por conducta imprudente o disipada del deudor; y, fraudulenta, aquélla en que ocurren actos maliciosos del fallido, para perjudicar a los acreedores”³.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, cuando ha sido declarada con lugar la formación de concurso de acreedores o quiebra en su caso, entre otras cosas el juez ordenará la acumulación de pleitos seguidos contra el deudor, por obligaciones de dar o hacer, y el enjuiciamiento penal para que se califique la insolvencia o la quiebra según corresponda; así también conforme al artículo 589 del Código de Procedimiento Civil, el juez, “remitirá copia de todo lo que tenga relación con la conducta del fallido al respectivo agente fiscal o juez de lo penal, según el caso, para que califique la quiebra y declare la responsabilidad del fallido”.

Ante tal situación, y observando el procedimiento expuesto anteriormente, la ley penal ha contemplado sanciones para los comerciantes que fueren declarados culpables o responsables de la quiebra, para los de quiebra culpable, con prisión de uno a tres años y, los de alzamiento o quiebra fraudulenta, con reclusión menor de tres a seis años, esto conforme lo expuesto en el artículo 576 del Código Penal.

Como podemos apreciar para que se configure la quiebra, se deben verificar todos los elementos señalados y no únicamente las disposiciones penales traídas en consulta.

Ahora bien, el principio de legalidad contemplado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, dice: “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...”. Así, en materia penal, “el principio de legalidad se configura necesariamente por un orden formado y basado en un orden legislativo. La tipicidad es la respuesta del derecho público al sistema positivo y tiene como fin la protección de los derechos individuales en el marco del Derecho Penal”⁴.

“El principio de legalidad impone necesariamente que los tipos penales que elabora el legislador sean claros, expresos y concisos, en relación a la conducta que se le da relevancia penal como también respecto a la pena con la cual se la conmina, ya que ésta es precisamente una de las derivaciones más importantes del principio, pues a los fines de saber si una conducta humana está castigada como delictiva será menester que su descripción sea lo más determinada posible: *Nullum crimen, nullam poena sine lege*. Por lo tanto, la descripción de la conducta no podrá ser indeterminada, imprecisa, de conceptos vagos, oscuros, equívocos ni confusos. De aquí deriva el principio de máxima taxatividad: la criminalización de una conducta debe ser efectuada en forma taxativa y con la mayor precisión técnica posible...”⁵.

La doctrina penal nos enseña diferentes formas para entender la dimensión del principio de legalidad; pero, para el estudio del caso, podríamos separar los elementos que configuran la legalidad de la siguiente manera: “acto, antijuridicidad, dolo/culpabilidad y punibilidad”, mismos que se pueden verificar en el juicio de quiebra de la siguiente manera:

El juicio de quiebra, es una consecuencia o derivación de un proceso anterior (prejudicialidad), en el que existe un mandato de ejecución; ahora bien el deudor puede traspasar sus bienes a terceros (acto), esta cesión de bienes (acto) presupone la insolvencia o la quiebra del deudor y esta puede ser fortuita, culpable o fraudulenta. La primera proviene de casos fortuitos o de fuerza mayor; la culpable que es ocasionada por conducta imprudente o disipada del deudor (antijuridicidad); y la fraudulenta que es aquella en que ocurren actos maliciosos del fallido (dolo/culpabilidad) para perjudicar a los acreedores (antijuridicidad); ante esta situación los comerciantes que fueren declarados culpables o responsables de quiebra serán sancionados los de quiebra culpable, con prisión de uno a tres años (punibilidad) y, los de alzamiento o quiebra fraudulenta, con reclusión menor de tres a seis años (punibilidad).

La duda razonable y motivada expuesta por el juez consultante, nace de una interpretación cerrada de las normas penales, en donde se enfoca únicamente en las prescripciones normativas contenidas en los artículos 576,

² Juicio Especial de Quiebra. Expediente 196, Registro Oficial 188, 13 de Octubre del 2003.

³ Código de Procedimiento Civil, artículo 508.

⁴ Sentencia n.º 001-09-SCN-CC, publicada en el Registro Oficial Suplemento n.º 602, de fecha 1 de junio de 2009.

⁵ Jauchen Eduardo, "Derechos del Imputado" Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007, pág 95.

577 y 578 del Código Penal, sin considerar que para la sustanciación de las causas, se debe observar todas las normas que configuran una institución jurídica; por lo que se colige que dentro de la consulta en análisis el juez debió observar el marco jurídico general que configura el juicio de quiebra y no únicamente las disposiciones penales que motivaron la consulta.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que los artículos 576, 577 y 578 del Código Penal, no contradicen a la Constitución y mantienen conformidad con el principio de legalidad; además la descripción abstracta de la conducta y las características del delito de quiebra culpable o fraudulenta, son legítimas por cuanto responden a la protección de un derecho reconocido en la Constitución, que es el derecho a la propiedad.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la consulta planteada.
2. Devolver el expediente al juez consultante para que continúe con la sustanciación de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire sin contar con la presencia de los señores jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 21 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0605-12-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 058-13-SEP-CC

CASO N.º 0525-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Rosa Elvira Pérez Maldonado, por sus propios y personales derechos, amparada en lo dispuesto en el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 23 de marzo de 2010 a las 11h20, emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 307-2008.

La demanda fue presentada ante el secretario relator de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia el 21 de abril de 2010 a las 16h00 y en la Corte Constitucional el 03 de mayo de 2010 a las 11h31.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 03 de mayo de 2010 a las 17h55 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 16 de agosto de 2010 a las 15h01, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0525-10-EP, y dispuso que se proceda al sorteo de rigor.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 09 de septiembre de 2010, correspondió la sustanciación al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, quien mediante providencia del 28 de septiembre de 2010, avocó conocimiento de la causa N.º 0525-10-EP, disponiendo se cite con la demanda a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Posteriormente, y en ocasión de la licencia solicitada por el juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, el doctor Luis Jaramillo Gavilanes, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera, artículos 194 numeral 3 y 195 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó

conocimiento de la causa N.º 0525-10-EP, disponiendo en lo principal, que se continúe con la tramitación de la causa. Elaborado el proyecto de sentencia fue puesto a consideración del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, y este a su vez ordenó su devolución para que se clarifique y se precisen los argumentos de la sentencia.

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

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 11 de abril de 2013 a las 08h10, avocó conocimiento de la causa, disponiendo notificar a las partes con el contenido de esta providencia.

Detalle de la demanda

La señora Rosa Elvira Pérez Maldonado, por sus propios derechos y fundamentada en los artículos 94 de la Constitución, 58 a 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC, plantea la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 23 de marzo de 2010 a las 11h20, emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 307-2008.

Asegura que los fallos de primera y segunda instancia y el recurso de casación, niegan su reclamo por despido intempestivo efectuado por el señor Patricio Llerena Torres, en su calidad de gerente general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y con ello la posibilidad de que se le cancele su liquidación.

Los pronunciamientos de cada una de las salas concluyen que se encuentra sujeta al régimen de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y no al régimen laboral, que fue a las que se sometió desde su ingreso al IESS en mayo de 1974, en su calidad de auxiliar, hecho que además lo prueba con la presentación del carnet de afiliación al Sindicato de Trabajadores de la Dirección Regional del Litoral del IESS, con sede en la ciudad de Guayaquil, vulnerando con ello, los artículos 18, 19 y 23 numerales 26 y 27; 35 numerales 3, 4, 7, 12 y 20 de la anterior Constitución y 326 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República, que disponen que el Derecho al Trabajo se sustentan en la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos del trabajador y que es nula toda estipulación en contrario, y que en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia laboral, se aplicará en el sentido más favorable al trabajador.

Subraya que, la Tercera Sala de la Corte Suprema de Justicia a inicios del 2002, emitió fallos donde se ordenó el pago por despido intempestivo, similar al presentado por la accionante, en el que se destaca la existencia de una relación laboral, se analiza la prueba, incluido el contrato colectivo de trabajo y más conquistas laborales ordenadas en el Código de Trabajo.

Del contenido del fallo de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y concretamente en el numeral tercero, los juzgadores señalan que según la certificación otorgada por la ingeniera comercial Ana Salazar, como delegada de Recursos Humanos de la Provincia de El Oro, la accionante ejerció la función de subdirectora regional administrativa, encargada; es decir el solo hecho de señalar que ha sido encargada es una prueba que ese cargo fue como tal, un encargo, por lo que ello, no le obliga a renunciar a sus derechos como empleada sujeta a las normas del Código de Trabajo, encargo que además fue temporal y no definitivo.

Un hecho que además debe considerarse, es el voto salvado del juez José Rosales Cárdenas, quien afirma que la actora no ha perdido los derechos que le confiere tanto el contrato colectivo de trabajo y el Código de Trabajo, y que hay lugar a la demanda, ya que el despido intempestivo ha sido admitido por el propio demandado al haber señalado que suprimió la partida presupuestaria.

Es evidente además, que la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulnera las normas del debido proceso al emitir su sentencia pues la misma carece de la debida motivación, tal como ocurre en el numeral tercero del fallo, donde únicamente se hace una simple descripción de los hechos, sin que se enuncie principios o normas jurídicas en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Petición concreta

Solicita que se admita la presente acción en los términos expuestos, se proteja sus derechos constitucionales vulnerados y se ordene al IESS, cancelarle su liquidación cuyos valores económicos constan dentro del proceso y en la demanda inicial.

Contestaciones a la demanda

Los doctores Gastón Ríos Vera, Alonso Flores Heredia y Carlos Espinosa Segovia, jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, comparecen y exponen:

Conforme los artículos 94 de la Constitución y 58 y siguientes de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias y autos definitivos en los que hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales. Este mecanismo de protección pretende hacer efectivo el Estado constitucional de derechos y justicia, que tiene como deber primordial garantizar el goce de los derechos establecidos en la Constitución.

Si bien esta acción busca remediar posibles vulneraciones de derechos producidos por los órganos judiciales; no obstante, el órgano de Control Constitucional debe abstenerse de conocer hechos que dieron lugar al proceso sin relación al problema constitucional y de efectuar consideraciones sobre la actuación de los jueces en términos de legalidad judicial; es decir, no dicta sentencia en lugar del juez que conoce de la causa. La acción extraordinaria de protección no puede ser desnaturalizada, convirtiéndose en

la práctica de una instancia ulterior del recurso de casación, sino en una medida de carácter excepcional, cuando exista real vulneración de derechos fundamentales.

La accionante fundamenta su acción en los artículos 76 numeral 7 literal I, 326 de la Constitución y 35 de la anterior Constitución, argumentando que esta Sala violentó sus derechos fundamentales y constitucionales, “al no considerarse ni haberse mandado cancelar su liquidación por despido intempestivo...”. Los fundamentos de hecho hacen relación a hechos que motivaron la demanda judicial de trabajo y a fallos dictados que no guardan relación con el caso juzgado.

Sobre el despido intempestivo conforme la doctrina y la jurisprudencia es un hecho que debe ser probado fehacientemente por quien lo alega y es la certeza del juez que permite que se declare el derecho y segundo, es un derecho circunstancial que nace de la arbitrariedad en la terminación de la relación laboral; es decir, es un derecho que si bien nace de la arbitrariedad del empleador, su eficacia radica en la prueba.

El fallo dictado por la Sala desestima el recurso de casación porque según las consideraciones transcritas y las normas constitucionales y legales citadas, la señora Rosa Elvira Pérez Maldonado, fue empleada sujeta a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, lo que significa que no es una trabajadora amparada por el Código de Trabajo.

El artículo 62 de la LOGJCC, numerales 1 y 4 dispone que para la admisión de esta acción se deberá verificar entre otros puntos: “1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado (...). 4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea interpretación de la Ley. 5. Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba (...)”. Por tanto, al carecer la demanda de fundamento jurídico, solicita se la rechace.

El señor Iván Morales Parra, en su calidad de abogado patrocinador del IESS, ofreciendo poder o ratificación del economista Fernando Guijarro, director general del IESS y como tal su representante legal, compareció y presentó un informe en los siguientes términos:

Señaló que el representante legal del IESS, no ha vulnerado derecho constitucional alguno de la señora Rosa Elvira Torres Reyes, al cese de sus funciones la accionante se encontraba protegida por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y así lo ratifican los jueces en sus sentencias, las mismas que tienen su fundamento en las reformas constitucionales publicadas en el Registro Oficial N.º 863 del 16 de enero de 1996, en concordancia con la Constitución de 1998, particularmente con su artículo 55.

Conforme el artículo 35 numeral 9 segundo inciso de la Constitución de 1998, los servidores del IESS se someten a las normas de la Administración Pública y no al Código de Trabajo; es decir, las relaciones de las entidades del sector público con sus servidores se rigen por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con excepción de los obreros que están amparados por el Código de Trabajo, evidenciándose entonces que la accionante fue servidora pública y su juez natural es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por así disponerlo el artículo 24 numeral 11

de la Constitución de 1998, vigente al cese de funciones de la actora, norma que además, prohibía distraer de su juez natural.

El cargo de la actora no emana de un contrato de trabajo, pues hasta la fecha no ha demostrado tal calidad, por lo que la presente acción no está dentro de la jurisdicción del juez de trabajo y menos que haya demostrado cual derecho constitucional ha sido vulnerado; por el contrario, el Instituto ha demostrado que la accionante no se encuentra amparada por el contrato colectivo; en cambio, en el presente caso, la relación de servicio emanó del nombramiento de acuerdo con lo que establece el artículo 2 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, hecho que determina que tuvo la calidad de servidora pública.

Adicionalmente, el IESS en su calidad de institución del sector público se regula entre otras leyes por la LOAFYC y la Ley de Presupuesto del Sector Público, razón por la cual las remuneraciones de sus servidores están previamente contempladas en la correspondiente partida presupuestaria que respalda su pago oportuno, por lo que en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 58 y 33 de los cuerpos citados, ninguna autoridad administrativa puede ordenar egresos sin el respectivo sustento de disponibilidad económica.

De conformidad con el contrato colectivo único a nivel nacional, vigente desde el 02 de febrero de 1999, y que continuaba vigente hasta el cese de funciones de la actora, en su artículo 4 establece el número de trabajadores que están amparados por el Código de Trabajo, conforme la Resolución N.º 882, por ende la actora se encuentra fuera de su ámbito de protección.

La actividad de la actora dentro del Seguro Social fue eminentemente intelectual, es más en su calidad de asistente de sociología percibió el bono por gastos de responsabilidad, rubro que es exclusivo de los servidores regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a diferencia de los obreros, cuya actividad es eminentemente manual como la de chofer, conserje y otros, quienes perciben el bono de rendimiento individual, consideraciones que se deberán tener presentes al momento de resolver.

Por lo expuesto, y en razón de que no se ha vulnerado derechos constitucionales por acción u omisión, solicita que se rechace por improcedente la demanda planteada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Por otra parte, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

Consideraciones de la Corte acerca de la acción extraordinaria de protección

La supremacía constitucional es uno de los principios característicos de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que es este instrumento el que otorga validez jurídica a las normas que el juez aplica y es la razón por la cual se legitima su actuación¹, es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos. Tal como esta Corte lo ha expuesto en diferentes oportunidades, la justicia ordinaria debe también ser responsable en el cumplimiento y garantía de los derechos contenidos en la Constitución, más aún respecto de los principios y derechos en los que se enmarca el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Por lo cual resulta lógico que existan mecanismos que tutelen aquellos derechos presuntamente vulnerados dentro de procesos de justicia ordinaria.

Asimismo, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales², por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso debe entonces ser entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas, como también garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la Constitución³, por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía, y como tal dejar en indefensión a las personas que, dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional, por lo que deben cumplirse ciertos requisitos para su procedencia.

En ese sentido, el artículo 94 de la Constitución de la República dispone los requisitos que deben ser cumplidos para que la acción extraordinaria de protección sea admisible, dentro de los cuales consta su pertinencia en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución y que se hayan agotado todos los recursos ordinarios o extraordinarios dentro del término legal. Dicho requerimiento se relaciona directamente en la fórmula de la cuarta instancia aplicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la cual la Comisión solo puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia, siempre que exista la posibilidad de que se haya cometido una violación a los derechos de la Convención. En otras palabras, la Comisión solo podrá conocer y fallar sobre sentencias de las cortes nacionales, siempre que estas hayan sido dictadas al margen del debido proceso o atenten con violar derechos reconocidos en la Convención⁴. De lo que resulta que la naturaleza de la acción extraordinaria de protección se limita a conocer, por solicitud de parte, la presunta vulneración al debido proceso o a los derechos constitucionales, que puede llevarse a cabo dentro de un proceso jurisdiccional de instancia inferior a la Corte Constitucional y en los que además se haya emitido sentencia o auto definitivo, y en los que se verifique el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios dentro de la jurisdicción nacional.

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

Determinación del problema jurídico a resolverse

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta a este, se puede determinar con claridad el siguiente problema jurídico, cuya resolución es necesaria para decidir el caso:

- a) ¿Se vulnera derechos constitucionales cuando los jueces deciden sobre el régimen legal que rige a los servidores públicos?**

Corresponde el siguiente análisis: Conforme el contenido de la demanda se puede establecer con absoluta claridad que la pretensión de la accionante se funda exclusivamente en el hecho de que se le ha desconocido el régimen laboral al cual realmente pertenece, esto es al del Código de Trabajo y consecuentemente, los diferentes fallos dictados en su contra le niegan su derecho a la liquidación que le corresponde por despido intempestivo del IESS, vulnerando con ello sus derechos constitucionales.

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

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

³ Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*. Pp. 659

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 39/96, Caso 11.673, Argentina. 15 de octubre de 1996.

Por su parte, la tesis sostenida por el IESS, es que la accionante al momento del cese de sus funciones se encontraba protegida por el régimen del Servicio Civil y Carrera Administrativa, criterio que se fundamenta en las reformas constitucionales de enero de 1996⁵, en concordancia con la Constitución de 1998⁶.

Por último, la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su fallo del 23 de marzo de 2010 a las 11h20, desestima el recurso de casación planteado por considerar entre otras razones que:

La situación jurídica de los empleados de entidades del sector público, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que hasta 1996 se encontraban sometidos al Código de Trabajo, en sus relaciones, se modificó con el mandato constitucional, que esencialmente coloca a los empleados de las personas jurídicas referidas bajo el régimen de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en el caso de las instituciones que ejercen actividades no delegables. Bajo estos criterios, el Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dictó la resolución No. 0882, de junio 11 de 1996, puntualizando los cargos que quedaban subordinados tanto al Código de Trabajo como a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, enumerando diversas funciones que compaginaban con las prescripciones de la nueva norma constitucional.

Ahora bien, conforme el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

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

En la especie, como queda evidenciado del análisis, la accionante de ningún modo ha justificado la vulneración de derecho constitucional de los que afirma han sido vulnerados; y más bien, sus argumentos se circunscriben a pretender demostrar a toda costa el régimen al cual dice pertenecer, esto es al del Código de Trabajo y con ello la posibilidad de acceder a los derechos de la contratación colectiva y a una eventual indemnización por despido intempestivo.

Esta pretensión, no ha sido aceptada por los diferentes jueces que conocieron del juicio laboral impulsado por la accionante, se refiere estrictamente a aspectos de subjetividad en la apreciación del problema por parte de los jueces y de orden legal, donde la acción extraordinaria de protección definitivamente no tiene cabida, pues de ser así, esta acción se habría convertido en una instancia más de la justicia ordinaria, situación que iría en desmedro del objeto y su naturaleza jurídica.

Conclusión

En conclusión, es evidente que la accionante de ningún modo ha justificado la vulneración de los derechos constitucionales que invoca; más bien, su pretensión apuntala a que se le reconozca un régimen laboral al que los jueces en las diferentes instancias le han negado por existir razones jurídicas para ello, sin que por tanto, dicha pretensión, constituya materia de análisis mediante esta acción.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

⁵ Reformas constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 863 de 16 de enero de 1996.

⁶ Constitución Política, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

CASO No. 0525-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 059-13-SEP-CC**CASO N.º 1699-10-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El señor Gonzalo Robert Quezada Loaiza, director de la Coordinación Regional de Regulación y Control Minero Machala, mediante acción extraordinaria de protección presentada el 10 de noviembre de 2010, impugnó ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la sentencia dictada el 20 de octubre de 2010 a las 09h43 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 22 de noviembre del 2010 a las 15h23, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante auto del 24 de enero de 2011, admitió a trámite la acción planteada.

El 19 de mayo de 2011 a las 15h00, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, y de conformidad a lo dispuesto en la parte pertinente del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el ex juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie, avocó conocimiento de la presente acción.

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

El Pleno del Organismo, el 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez Antonio Gagliardo Loor, sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 004-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de enero de 2013 por el cual se remitió el expediente del caso (fojas 33 del expediente).

El juez sustanciador, mediante providencia del 05 de febrero de 2013 a las 09h05, avocó conocimiento de la presente causa, haciéndose conocer a las partes procesales la recepción del proceso (fojas 34).

Sentencia o auto que se impugna

“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO.- SALA DE LO PENAL. Machala, miércoles 20 de octubre del 2010, las 09:43. **Juicio No. 1697-2010-SP.- Contra Ing. Jorge Espinoza González, DIRECTOR DE LA AGENCIA REGIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL MINERO DE EL ORO.- VISTOS:** Avocamos conocimiento de la presente causa: Dr. Gabriel Izurieta Ortiz, Dr. Patricio Solano Narváez y Abg. Ramón Ruilova Toledo, Jueces Provinciales de Garantías Penales. [...] El Art. 104 de la Ley de Minería señala claramente que para que proceda la caducidad por falta de pago debe transcurrir el plazo de seis meses desde la fecha en que se hizo exigible el pago de las patentes de conservación; si el Art. 26.5 innumerado ibídem señala como plazo exigible para dicho pago el mes de marzo de cada año, la fecha para contabilizar, a su vez, el plazo señalado en el Art. 104 ya indicado, sería el 31 de marzo de cada año, fecha desde la cual se contaría el plazo de seis meses, que deberían transcurrir sin que el titular minero pague las patentes, en este caso de conservación, esto no conduce a que, si después del 30 de septiembre de cada año se ha dejado de cumplir con esta obligación, el titular minero ha incurrido en la causal de caducidad; el criterio esbozado en estas líneas, se encuentra contenido a fs 24vta de autos donde consta el Oficio No. 18733, de fecha Quito, DM, 10 de Agosto de 2005, suscrito por el doctor José María Borja Gallegos, Procurador General del Estado[...] así mismo a fs 25 de autos, consta una comunicación suscrita por el abogado José Pacheco Reina, Director Regional de Minería de El Oro, de fecha 1 de Abril de 2005, dirigido al señor doctor Emilio Huerta, atendiendo la fecha de pago de patentes de conservación de las áreas mineras donde indica que el concesionario minero de conformidad a lo dispuesto en el artículo referido a partir del 31 de marzo de cada año que es la fecha exigible del pago de patentes de conservación, tiene hasta el 30 de septiembre ibídem, para pagar caso contrario después de 5 días de dicha fecha se procederá al archivo inmediato del área concesionada[...] **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CONFIRMA,** la Sentencia dictada por el señor Juez Encargado del Juzgado Quinto de Garantías Penales de El Oro; y en consecuencia Declara con lugar la Acción de Protección formulada por el señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez, contra el Ing. Jaime Piedra Fernández, en su calidad de Director

Regional de Minería de El Oro, dejándose sin efecto y sin valor alguno la Resolución No. 029-DIREMI-O-2008 de fecha 29 de enero de 2008 y se dispone que en base de la nueva Ley Minera se le dé el trámite respectivo para que se le sustituya el título Minero y se inscriba en el Catastro Minero correspondiente”.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo en lo principal, realizó las siguientes argumentaciones:

Que la Dirección Regional de Minería de El Oro, actuó de manera estricta y ceñida al derecho positivo ecuatoriano, al emitir la Resolución N.º 029-DIREMI-O-2008 del 29 de enero de 2008 la cual, declara la caducidad del área minera ISRAEL Código 300676 –resolución por la cual el señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez presentó acción de protección– conforme a lo prescrito en el artículo 5 inciso 1 y 5 de la Ley para la Promoción de la Inversión Ciudadana que señala: “Los concesionarios mineros pagarán por cada hectárea minera una patente anual de conservación en dólares de los Estados Unidos de América por adelantado y por cada año calendario, en el transcurso el mes de marzo”; Así como el artículo 72 literal **b** del Reglamento General Sustitutivo de la Ley de Minería que determina las causales de extinción de títulos mineros, siendo una la caducidad por falta de pago de patentes, particular que a criterio del accionante no fue tomado en cuenta por el señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez, ya que el pago de patente lo realizó fuera del plazo establecido.

Que la Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro al expedir la sentencia recurrida vulneró los siguientes artículos de la Constitución de la República:

El artículo 1 incisos dos y tres: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”.

El artículo 3 numerales 2 y 7: “2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país”.

El artículo 313: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la

biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”.

Finalmente el artículo 408: “Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad”.

Derechos constitucionales supuestamente vulnerados

Por lo expuesto, señala que la sentencia recurrida vulnera los artículos 1 inciso 2 y 3, 3 numerales 2 y 7, 313 y 408 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con los fundamentos expuestos, solicitó a la Corte Constitucional que “se revoque la sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, emitida el 20 de Octubre de 2010, dentro de la causa No. 07121-2010-1697, DECLARAR LA EXISTENCIA DE LA VIOLACIÓN AL DERECHO A LA MOTIVACIÓN y al debido proceso [...] aceptar la acción extraordinaria de protección”.

Contestaciones a la demanda

Comparecen los doctores Ramón De Jesús Ruilova Toledo, Modesto Gabriel Izurieta Ortiz y Patricio Gonzalo Solano Narváez, jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, quienes en lo principal expresan:

Que la sentencia emitida el 20 de octubre de 2010, dentro de la acción de protección N.º 1784-2010, tiene como fundamento el artículo 104 de la Ley de Minería que señala claramente que para que proceda la caducidad por falta de pago debe transcurrir el plazo de seis meses desde la fecha que se hizo exigible el pago de las patentes de conservación.

Aducen que tomaron en cuenta la fecha que establece el artículo innumerado 26 numeral 5 de la Ley de Minería que señala como plazo exigible para dicho pago el mes de marzo; es decir, que el plazo de seis meses se cumplía el 30 de septiembre, particular que fue demostrado por el señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez dentro del proceso constitucional de protección al presentar los respectivos pagos, los mismos que fueron realizados el 28 de septiembre de 2007.

Por lo expuesto, solicitan que se desechen las pretensiones del señor Gonzalo Robert Quezada Loaiza, director de la Coordinación Regional de Regulación y Control Minero Machala dentro de la acción extraordinaria de protección presentada ante la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Por otra parte, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal vigente, por lo que se declara su validez.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)”, y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Importancia de la acción extraordinaria de protección

Corresponde señalar que la acción extraordinaria de protección garantiza y resguarda el debido proceso en tanto y en cuanto a su efectividad y resultados concretos y el respeto a los derechos constitucionales. Es por ende una acción constitucional para proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos constitucionales que han sido vulnerados o afectados por la acción u omisión en un fallo judicial dictado por un juez competente.

Vale decir, que la acción extraordinaria de protección se configura como una garantía constitucional para reclamar y/o exigir una conducta de obediencia y acatamiento estricto a los derechos constitucionales de las ciudadanas y ciudadanos, de parte de las autoridades judiciales, sin que esto signifique que la Corte mediante acción extraordinaria de protección conozca asuntos de legalidad que le corresponde exclusivamente a la justicia ordinaria.

Consecuentemente, a la Corte Constitucional le compete establecer si existe vulneración de derechos constitucionales en la sentencia recurrida emitida por los jueces de alzada.

Análisis del caso concreto

En el caso *sub judice*, el 28 de septiembre de 2001, el ingeniero Mario León Valarezo, director regional de Minería El Oro otorgó el Título de Concesión de Explotación de Materiales de Construcción a favor del señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez del área ISRAEL código 3006, con el fin exclusivo de explotar y comercializar las arcillas superficiales, arenas, rocas y demás materiales de empleo directo en la industria de la construcción¹.

Mediante Resolución N.º 029-DIMERI-O-2008 del 29 de enero de 2008, el ingeniero Jaime Piedra Fernández, director regional de Minería de El Oro resolvió:

“a) Declarar la caducidad de la Concesión Minera del área denominada **ISRAEL, CÓDIGO 300676** ubicado en la parroquia **BUENAVISTA y VICTORIA**, perteneciente a los cantones **PASAJE y SANTA ROSA**, jurisdicción de la provincia de **EL ORO**, por cuanto su titular **LOAIZA ALVAREZ DANIEL ALFONSO**, no ha pagado el valor de la patente de conservación del año 2007 en el plazo de la Ley, consecuentemente se archiva todos los documentos referentes al expediente de la mencionada área minera, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 73 del Reglamento General Sustitutivo al Reglamento General de la ley de Minería; b) Disponer que el Registrador de la Propiedad del cantón PASAJE proceda a la cancelación de todas las inscripciones y marginaciones vigentes referentes al área minera **ISRAEL, CÓDIGO 300676**; c) Dispóngase la eliminación del Catastro Minero Nacional del área declarada la caducidad”².

En efecto, el señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez, mediante acción de protección impugna la Resolución precedente, ante el juez quinto de garantías penales de El Oro, quién el 20 de julio de 2010, declaró con lugar la acción de protección y dejó sin efecto la Resolución N.º 029-DIMERI-O-2008, reestableciendo a la situación anterior a la violación en la que se encontraba el área minera ISRAEL, código 300676.

Posteriormente, la institución demandada recurre en apelación, instancia en la cual se ratifica la decisión del primer nivel. Esta última es ahora materia de la referida acción extraordinaria de protección.

¹ El área de esta concesión se encuentra formada por 257 hectáreas mineras contiguas, ubicada en las parroquias Buenavista y Victoria, pertenecientes a los cantones Pasaje y Santa Rosa, jurisdicción de la provincia de El Oro, fs. 1 del proceso constitucional No. 0901-2010. Juzgado Quinto de Garantías Penales de El Oro.

² fs. 5 ibídem.

Identificación del problema jurídico a resolver en el presente caso

La Corte Constitucional examinará si la sentencia recurrida por el legitimado activo –expuesta anteriormente–, tiene sustento constitucional. Del examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte determina con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso:

La sentencia expedida el 20 de octubre de 2010 a las 09h43 por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ¿vulnera o no el trámite propio de cada procedimiento y la motivación previsto en el artículo 76 numeral 3 y 7 letra l de la Constitución de la República?

Argumentación del problema jurídico planteado

Revisado el expediente se desprende que la Dirección Regional de Minería de El Oro, por intermedio del ingeniero Gonzalo Robert Quezada Loaiza, director de la Coordinación Regional de Regulación y Control Minero Machala, alega que la Resolución impugnada fue debidamente fundamentada y amparada en lo que establece el artículo 5 incisos primero y final de la Ley para la Promoción de la Inversión Ciudadana y el artículo 72 del Reglamento General Sustitutivo de la Ley de Minería.

Sobre el *thema decidendum*, el artículo 5 incisos primero y final de la Ley para la Promoción de la Inversión Ciudadana³ establece:

“Art. ... Patente de conservación. Los concesionarios mineros pagarán por cada hectárea minera una patente anual de conservación, en dólares de los Estados Unidos de América, por adelantado y por cada año calendario, en el transcurso del mes de marzo”.

El artículo 72 del Reglamento General Sustitutivo de la Ley de Minería⁴ señala:

“DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA EXTINCIÓN DE TÍTULOS MINEROS

Art. 72.- Causales de extinción de los títulos mineros.- Los títulos mineros se extinguen por:

(...) b). Caducidad por falta de pago de patentes”.

Consecuencia inmediata de lo anterior, el ingeniero Jaime Piedra Fernández, director regional de Minería de El Oro, al momento de emitir la Resolución N.º 029-DIREMI-O-2008 del 29 de enero de 2008, lo que hizo es puntualizar que la caducidad de patentes se efectiviza siempre que el concesionario no haya pagado la patente de la concesión de

explotación respecto a las disposiciones legales y reglamentarias que la rige, sin que esto signifique vulneración de ningún derecho constitucional, como erróneamente los jueces de alzada interpretaron al emitir la sentencia recurrida.

Desde esta premisa, la garantía jurisdiccional de la acción de protección constitucional incoada por la supuesta vulneración de derechos constitucionales al expedir la Resolución N.º 029-DIREMI-O-2008 por la Dirección Regional de Minería de El Oro, no es procedente en la jurisdicción constitucional, por tratarse de un asunto propio de la jurisdicción ordinaria, toda vez que, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República: “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: ... 3. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

De allí que es importante señalar que el ámbito de aplicación de la acción constitucional de protección no es referido a asuntos de mera legalidad, como erróneamente fue solicitada por el señor Daniel Alfonso Loaiza Álvarez e interpretada por los jueces de alzada, respecto a la Resolución N.º 029-DIREMI-O-2008 expedida por el ingeniero Mario León Valarezo, director regional de Minería de El Oro, por cuanto en la Ley existen procedimientos establecidos a fin de remediar o resolver problemas jurídicos que respecto a estas se suscitan. “Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, al asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional”⁵.

Consecuentemente la Corte Constitucional ejerce potestad constitucional y no de legalidad, puesto que ésa es labor de las juezas y jueces ordinarios. En virtud de la separación que existe entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional solo puede establecer en sus sentencias la vulneración o no de derechos constitucionales. Así pues, se debe respetar los procedimientos determinados y principios procesales inherentes a una contienda específica; particular que no fue evidenciado por los jueces de alzada al aceptar la acción de protección propuesta por el señor Alfonso Loaiza Álvarez.

III. DECISIÓN

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

³ Art. innumerado inmerso del "CAPITULO I.- DE LA CONCESIÓN MINERA" de la nueva Ley para la promoción de la Inversión Ciudadana

⁴ Reglamento que se encuentra derogado, no obstante, se encontraba en vigencia al momento de emitirse la resolución recurrida

⁵ Sentencia No. 001-10-PJO-CC expedida por la Corte Constitucional de Ecuador.

SENTENCIA

Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso y motivación previstos en los artículos 76 numerales 3 y 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 20 de octubre de 2010 a las 09h43 por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dentro de la acción de protección N.º 1784-2010 y la sentencia expedida el 20 de julio de 2010 a las 08h55 por el juez quinto de garantías penales de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 0132-2010.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 1699-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

SENTENCIA N.º 060-13-SEP-CC

CASO N.º 0156-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Carlos Enrique Vélez Rezabala, por sus propios y personales derechos, amparado en lo dispuesto en el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2010 a las 09h58, por la primera sala especializada de lo penal de la Corte Provincial de Justicia del Pichincha.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de enero de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto del 18 de julio de 2011 a las 17h35, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0156-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de agosto de 2011, correspondió la sustanciación a la jueza constitucional, Nina Pacari Vega, quien mediante providencia del 18 de enero de 2012, avocó conocimiento de la causa 0156-11-EP y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la primera sala especializada de lo penal de la Corte Provincial de Justicia del Pichincha, a fin de que en el término de cinco días presente un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y que hace relación a la causa N.º 0612-10-SC.

Terminado el período de transición, el 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los nueve jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, y en virtud del sorteo realizado por el Pleno en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 04 de junio de 2013, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

Sentencia o auto que se impugna

La sentencia impugnada fue dictada el 15 de diciembre del 2010 a las 09h58, por la primera sala especializada de lo penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha:

Quito, 15 de diciembre de 2010 a las 09h58

“VISTOS: [...] la Sala considera que no se han violado los derechos constitucionales alegados por el accionante y por ende, no se ha generado daño material e inmaterial alguno en perjuicio del accionante. El artículo 40 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales [...] establece entre otros requisitos para poder presentar la acción Constitucional ordinaria de protección, que exista la “violación de un derecho constitucional”, el artículo 41 de la misma ley prescribe que esta acción es procedente contra “todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio”; y así mismo el Art. 42 ibidem establece que la acción no procede “cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”. Y siendo el objeto fundamental de la acción de protección el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, al no evidenciarse tales violaciones, no procede la acción de protección. En conclusión, la Sala considera que se ha hecho una invocación inapropiada de la acción de protección, de ahí que, al no cumplir con el presupuesto fundamental exigido por el artículo 88 de la Constitución de la República que es la violación de derechos constitucionales, Administrando justicia, en el nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República, se confirma la sentencia recurrida y se niega el recurso de apelación propuesto por el Dr. Carlos Vélez Rezabala. Con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 76, 82 y 172 inciso segundo de la Constitución de la República, que garantiza el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y el principio a la debida diligencia, en los procesos de administración de justicia; se dispone que el señor Secretario Relator de la Sala, una vez ejecutoriada esta sentencia, remita copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el Art. 86 numeral 5 ibidem y remita inmediatamente el expediente al Juzgado de origen.- [...]”.

Detalle de la demanda

Carlos Enrique Vélez Rezabala, amparado en lo dispuesto por el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante (LOGJCC), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución dictada por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 15 de diciembre de 2010, dentro de la causa N.º 0612-10-SC, en la que se resolvió confirmar la sentencia emitida por el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha, el 12 de julio del 2010, y se niega el recurso de apelación propuesto por el doctor Carlos Vélez Rezabala.

El legitimado activo asegura que los derechos de orden y jerarquía constitucional que se han visto flagrantemente violentados son el derecho a la motivación contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Norma Suprema; el mismo que contiene las garantías básicas del derecho al debido proceso. Señala también que en segundo lugar pero no menos importante se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 así como también el artículo 187 del mismo cuerpo legal; respecto de este último, tiene como núcleo central la estabilidad de los funcionarios judiciales y las exigencias.

Manifiesta que en el presente caso, no existió motivación alguna en la resolución de relevo a su cargo de juez, ya que solo existe la acción de personal, la misma que no muestra en debida forma los fundamentos de hecho que llevaron a establecer dicho relevo, así como la base jurídica en la que se funda; señala también que el Consejo de la Judicatura actuó en contra de sus mismas resoluciones, pues mediante resolución N.º 33-09 publicado en el Registro Oficial N.º 21 del 8 de septiembre de 2009, que en la parte pertinente señala: los encargados y/o subrogaciones concedidos antes de la vigencia de la Constitución de la República y los que se consideren durante el período de transición continuarán ejerciéndose durante dicho período, hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura dicte la normativa correspondiente y determine los parámetros en base de los cuales se realizará la evaluación y los concursos de méritos y oposición.

En el plano explicativo, el accionante señala que ya hacia finales del siglo XIX, se empieza a introducir la tendencia de afirmar que la sentencia ya no es solamente un acto lógico resultante de la aplicación estricta de la ley a través de la boca del juez, sino que por el contrario, se afirma que la sentencia es un acto complejo que involucra elementos de carácter volitivo, partiendo desde la reconstrucción histórica de los hechos, pasando por el análisis comparativo de los casos análogos existentes, la consideración que debe hacer el juzgador a las circunstancias sociales, económicas y políticas del momento, la doctrina aplicable al caso y por último la revisión integral del ordenamiento jurídico que pueda ser tomado en cuenta, hasta aterrizar en una conclusión que resulte ser la menos dañosa o gravosa.

Señala también que como consecuencia lógica, la violación del derecho de motivación conlleva a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, que debe ser entendida como la confianza íntegra que debemos tener los administrados en las actuaciones del poder público, por lo que manifiesta que en el caso que nos ocupa, no ha existido una correcta, debida y suficiente motivación por lo que derivaría en una actuación judicial oscura, arbitraria, no apegada ni a derecho ni a las normas de jerarquía constitucional.

Petición concreta

El accionante manifiesta que: “En base a la argumentación expuesta, y considerando que se ha demostrado de forma fehaciente la violación de los derechos fundamentales invocados a lo largo del desarrollo de la presente Acción

Extraordinaria de Protección, solicito a Ustedes, señores Magistrados de la Corte Constitucional, se sirvan admitir la presente acción, y declarar la violación de los derechos constitucionales antes descritos”.

Contestaciones de la demanda

Los doctores Marco Maldonado Castro, presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Rigoberto Ibarra Arboleda y Octavio Guadalupe Peñafiel, jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su contestación afirman que el doctor Carlos Enrique Vélez Zabala, en su calidad de legítimo activo, inconforme con la sentencia dictada por Sala el 15 de diciembre de 2010, la misma que confirmó la sentencia dictada por el juez décimo de lo civil de Pichincha, y desestimó el recurso de apelación interpuesto, ha presentado acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional.

Señalan que el accionante en su demanda manifestó que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República tales como: el derecho a la debida motivación, y el derecho a la seguridad jurídica, sustentándose en elementos fácticos como: 1.- Que esta Sala ha conocido por apelación, la acción de protección presentada en contra del doctor Benjamín Cevallos, presidente del Consejo de la Judicatura, en la cual impugna el acto contenido en la acción de personal N.º 322-DNP del 24 de febrero de 2010, en la que se releva del cargo al juez primero de lo penal de Portoviejo. 2.- Que la acción de protección se sustenta en el derecho que tienen las servidoras y servidores judiciales de permanecer en el desempeño de sus cargos mientras no exista una causa legal para separarlos, es decir, la estabilidad de los mismos. 3.- Que no se ha realizado una evaluación para establecer si su actuar es deficiente.

Que, el legitimado activo alega la falta de motivación, pero que por el contrario, la sentencia impugnada cumple con la exigencia contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, ya que claramente se encuentran determinadas las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación. Así como los antecedentes que han generado esta acción, la fundamentación fáctica y jurídica en la que se sostiene la decisión tomada, se explica cuáles son los hechos que se consideran probados, las pruebas que se invocan, la valoración de las mismas, las normas concretas que se han aplicado al caso, sin existir arbitrariedad ni expresiones genéricas que podrían vulnerar este derecho, lo cual ha permitido asumir un juicio de valor y una resolución sobre la acción propuesta, la misma que se encuentra correctamente estructurada con tres fases esenciales: Positiva, motiva o considerativa y resolutive.

Que, en cuanto a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, de lo cual se evidencia que se han aplicado las normas constitucionales y legales para garantizar el procedimiento constitucional señalado para este tipo de garantías jurisdiccionales, así como la invocación de normas expresas que determinan la

clase de servidores de la Función Judicial y las facultades que los mismos ostentan, en este caso, el presidente del Consejo de la Judicatura.

Afirman que el doctor Carlos Vélez Rezabala fue designado para ocupar la vacante en calidad de juez temporal, conforme lo establece el artículo 40 del Código Orgánico de la Función Judicial, hasta que se nombre su titular, y por ello el presidente del Consejo de la Judicatura actuó de conformidad con el artículo 169 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el cual se determina que corresponde al presidente del Consejo de la Judicatura: “Nombrar y remover libremente a las servidoras y a los servidores de la Función Judicial provisionales, sin perjuicio a la atribución de las directoras o a los directores provinciales”. Sin que se haya afectado el derecho a la seguridad jurídica.

Por los argumentos expuestos, solicitan que en sentencia se niegue la presente acción, por ser improcedente, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador; 58, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 34 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Terceros interesados

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 25 de enero de 2012 a las 14h38, compareció señalando casillero constitucional dentro de esta acción extraordinaria de protección.

El señor Esteban Zavala Palacios, director nacional de asesoría jurídica del Consejo de la Judicatura y delegado de la abogada Doris Gallardo Cevallos, directora general del Consejo de la Judicatura, presentó el escrito de contestación, el mismo que se encuentra de fojas 61 a 64 del expediente.

Señala que el actor ha manifestado que en el mes de enero de 2008 fue designado por el Consejo de la Judicatura como juez primero de lo penal de Portoviejo, solicitando al director provincial del Consejo de la Judicatura, Distrito de Manabí, licencia por siete días a fin de atender situaciones de índole personal. La petición fue aceptada, y una vez concluida dicha licencia se incorporó a su puesto de trabajo, encontrándose con la novedad de que el doctor Telmo Mora, había sido nombrado juez primero de garantías penales en su ausencia, ante lo cual acudió al Consejo de la Judicatura y en consecuencia se le comunicó que había sido relevado del cargo que ostentaba, obteniendo como respuesta la entrega de la acción de personal N.º 322 DNP del 24 de febrero de 2010; situación que a su juicio era un acto administrativo ilegítimo y vulneratorio de sus derechos constitucionales, por lo que interpuso acción de protección, trámite que en base al sorteo de ley, recayó en el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha, en el cual se resolvió rechazar la acción de protección presentada por el doctor Carlos Enrique Vélez Rezabala.

De lo expuesto, el accionante ha interpuesto recurso de apelación en contra de la sentencia referida ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, instancia que mediante sentencia del 15 de diciembre de 2010 a las 09h58, confirmó la sentencia venida en grado y negó el recurso de apelación.

Señala que la inadmisión de la acción de protección que fue actuada por las dos instancias se realizó en base a un análisis real, legal y concreto, sin omitir ninguna de las formalidades sustanciales legales y propias de la acción de protección. En virtud de su naturaleza, este tipo de acción se centrará en la determinación de la posible vulneración de derechos constitucionales, a fin de satisfacer las exigencias previstas para la emisión de las sentencias de acción de protección para lo cual se tendrá en cuenta la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante el juez *a quo*, y que en el presente caso se ha evidenciado el efectivo cumplimiento a las normas y procedimientos previstos en el artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, respetándose el debido proceso.

Manifiesta que no se ha cuartado el principio de legalidad, ya que el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno a fin de evitar que se paralice la función pública, debió tomar resoluciones que no pueden obedecer al interés de la autoridad como para que se rompa el principio de legalidad, sino que ha obedecido a la facultad expresada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Señala que la seguridad jurídica se refiere a la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. En consecuencia, recae en el Estado, la obligación de establecer seguridad jurídica al producir confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro. En este sentido manifiesta que, de los alegatos presentados por el actor y con estricto apego a la normativa, se evidencia que no ha existido fundamento alguno para sustentar la supuesta afectación a la seguridad jurídica, ya que el accionante ha sido designado como juez encargado, esto es hasta que el titular se reintegre a sus funciones o que la autoridad competente designe al titular, previo cumplimiento de las normas legales y constitucionales.

Manifiesta que la acción extraordinaria de protección nace y existe para proveer que la supremacía de la Constitución sea segura, para garantizar y resguardar el debido proceso, en tanto a la efectividad y resultados concretos; es por ende una acción constitucional para proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos constitucionales que han sido violados o afectados por la acción u omisión en un fallo judicial dictado por un juez.

Alega también que esta acción tiene como objetivo tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, a fin de conseguir una protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses;

puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendría un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, labor que se centraría a verificar que dichos jueces en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Por otra parte, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

Consideraciones de la Corte acerca de la acción extraordinaria de protección

La supremacía constitucional es uno de los principios característicos de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que es este instrumento el que otorga validez jurídica a las normas que el juez aplica y es la razón por la cual se legitima su actuación¹, es más dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

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

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

Asimismo, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales², por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso debe ser entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas, como también garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la Constitución³, por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía, y como tal dejar en indefensión a las personas que, dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

En ese sentido, el artículo 94 de la Constitución de la República dispone los requisitos que deben ser cumplidos para que la acción extraordinaria de protección sea admisible, dentro de los cuales consta su pertinencia en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución y que se hayan agotado todos los recursos ordinarios o extraordinarios dentro del término legal.

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

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

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

³ Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*. Pp. 659.

Determinación de los problemas jurídicos a resolverse

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

1. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso respecto a la garantía del derecho a la motivación?
2. ¿La sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia impugnada ¿vulnera el debido proceso respecto a la garantía del derecho a la motivación?

El accionante impugna la decisión dictada el 15 de diciembre de 2010 a las 09h58, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante la cual confirmó la sentencia dictada por el juez décimo primero de lo civil de Pichincha, la misma que rechaza la acción de protección presentada por el doctor Carlos Enrique Vélez Rezabala, en la cual sostiene que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la motivación.

El debido proceso es un derecho primordial que les asiste a las partes que se encuentran dentro de un litigio; en este sentido, existen garantías que deben ser observadas con el objeto de que aquel constituya un “medio para la realización de la justicia”. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República en el cual se determina que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso (...)”, el cual a su vez contiene un conjunto de garantías básicas.

Así, respecto a este derecho, el doctor Jorge Zavala Baquerizo en su obra “El debido proceso penal”, manifiesta: “[...]el debido proceso es el que se inicia, se desarrolla y concluye respetando y haciendo efectivos los presupuestos, los principios y las normas constitucionales, legales e internacionales aprobados previamente, así como los principios generales que informan al Derecho Procesal Penal, con la finalidad de alcanzar una pronta Administración de Justicia, provocando como efecto inmediato la protección integral de la seguridad jurídica del ciudadano, reconocida constitucionalmente como un derecho”.⁴

La Corte Constitucional al respecto ha señalado que uno de los principios que forman parte del derecho al debido proceso es el de la motivación de las sentencias, la misma que es de gran importancia, pues la consecuencia inmediata de dicha vulneración implica la anulación de dicha sentencia; por tanto, cuando se alega la violación de la motivación se exige que el recurrente indique si la fundamentación de la sentencia ha sido mínima, insuficiente

⁴ Jorge Zavala Baquerizo, “El Debido Proceso”, EDINO; Guayaquil – Ecuador, 2002, Pág. 23.

o carente totalmente de motivación y cuales han sido las razones que llevaron a los jueces que la expidieron, a no motivarla debidamente, son las autoridades públicas las llamadas a velar por el cumplimiento de los principios y garantías constitucionales.⁵

Así, la motivación de las resoluciones judiciales es condición necesaria para la satisfacción del derecho constitucional al debido proceso, dentro de un litigio en el cual se determinen derechos y obligaciones, así como para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso queden en indefensión.

Previo a responder el problema jurídico planteado, es pertinente revisar el requerimiento original de la demanda de acción de protección planteada por el señor Carlos Enrique Vélez Rezabala, signada con el número 677-2010 de primera instancia. Esta demanda tiene como punto de partida la acción de personal N.º 322 DNP del 24 de febrero de 2010, mediante la cual se nombra provisionalmente al doctor Telmo Humberto Mora en calidad de juez primero de garantías penales de Manabí, en reemplazo del accionante, una vez que se reincorporaba a sus labores al regreso de su licencia concedida por el director provincial del Consejo de la Judicatura, Distrito de Manabí.

El accionante considera que la resolución dictada por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha carece de la debida y suficiente motivación, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I, el mismo que contiene las garantías básicas del derecho al debido proceso e incurrir en arbitrariedad, ya que se inobservó el artículo 187 de la Constitución de la República, el mismo que hace referencia a la estabilidad de los funcionarios en sus cargos mientras no exista una causa legal para separarlos.

El Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 677-2010, dictó sentencia el 12 de julio de 2010 a las 09h00. Este acto procesal, en lo principal, presentó una estructura que se integra por los antecedentes del caso que incluye la audiencia practicada y las pruebas aportadas durante el desarrollo del proceso constitucional, luego se encuentran cinco considerandos que responden al ejercicio hermenéutico-jurídico realizado por el órgano judicial, la conclusión y la decisión del caso, la misma que rechaza la acción de protección presentada por el doctor Carlos Enrique Vélez Rezabala.

Frente a esta resolución, el accionante presenta el recurso de apelación, que es atendido por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia emitida el 15 de diciembre de 2010 a las 09h58. Esta última sentencia presenta una estructura que se integra por siete considerandos y la decisión que concluye con la acción de protección. En el considerando séptimo, luego de hacer un análisis de los supuestos derechos constitucionales vulnerados concluyen, manifestando en el último numeral:

“7. Derecho a la estabilidad laboral.- Si bien el artículo 229, segundo inciso de la Constitución de la República establece que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables, en cualquier función o cargo, al igual que el Art. 187 cuando habla sobre la estabilidad laboral; los servidores públicos judiciales o no, en calidad de encargados permanecen como tales mientras dure su encargo; debido a la situación profesional, personal o familiar de los servidores judiciales, pueden ser separados o ausentarse temporalmente de sus puestos de trabajo, circunstancias justificadas contempladas en la ley, por lo que la autoridad debe actuar inmediatamente y reemplazarlos provisionalmente o temporalmente a fin de evitar que se interrumpa la administración de justicia, por lo tanto, la Sala tampoco observa que se haya violado la estabilidad laboral de un juez encargado de una judicatura, en los términos establecidos en la Constitución de la República (...).”

A esta construcción jurídica, el órgano judicial acompaña el análisis de la procedencia de la acción de protección, conforme el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la misma que establece los requisitos para poder presentar la acción constitucional de protección, esto es que exista la “violación de un derecho constitucional,” en concordancia con el artículo 88 de la Constitución de la República.

Con lo expuesto, y de acuerdo a lo manifestado en el párrafo anterior, la Sala ha determinado luego del análisis correspondiente, que no ha existido vulneración constitucional alguna, por lo que siendo el objeto fundamental de la acción de protección, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, alegan que no procede la acción de protección.

En el caso concreto, el requerimiento original de la acción de protección propuesta por el doctor Carlos Enrique Vélez Rezabala, fue atendido por los órganos jurisdiccionales respectivos durante el desarrollo del proceso en primera y segunda instancia.

La sentencia impugnada, expone su argumentación en razón de los requerimientos del accionante, y conforme se desprende del proceso y del análisis realizado, mantiene una estructura acorde al esquema previsto para el efecto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además es importante destacar que dicha sentencia cuenta con una línea de causalidad clara que conecta los hechos con las razones jurídicas en forma coherente y racional, lo cual implica una correcta motivación de la misma.

De todo lo expuesto, esta Corte observa que en el trámite procesal seguido durante la sustanciación de la acción de protección presentada por el doctor Vélez Rezabala, no se evidencia vulneración de derechos o garantías constitucionales; por el contrario, la decisión impugnada se encuentra determinada claramente en el desarrollo de la motivación y por ende se observó el debido proceso como lo establece la Constitución.

⁵ Cfr. Sentencia No. 013-13-SEP-CC, Caso 0991-12-EP, 09 de mayo de 2013, p. 12.

2. ¿La sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva?

La tutela judicial efectiva se encuentra establecida en el artículo 75 de la Constitución que determina: Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

En este sentido el derecho a la tutela judicial refiere a que toda persona que pretenda defender sus derechos, debe ser atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso dotado de garantías mínimas.

La Corte Constitucional, para el período de transición, al respecto ha determinado que: “El derecho a la tutela judicial efectiva comporta tres momentos: el consagrado procesalmente como derecho de petición, es decir, el acceso a los órganos jurisdiccionales; la actitud diligente del juez en un proceso ya iniciado, y el rol del juez una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos.⁶ Por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva no solo implica poder acceder a la justicia y a la protección efectiva de los derechos y garantías ciudadanas sino también al derecho de obtener una resolución fundamentada jurídicamente.

De la revisión del caso en concreto, se desprende que el accionante en ningún momento fue impedido de acceder a la justicia constitucional, es así que, presentó la acción de protección, la misma que fue tramitada y resuelta conforme el ordenamiento constitucional y legal vigente, cumpliendo con todas las garantías establecidas y participando directamente en todas las diligencias procesales que de su parte y del demandado fueron solicitadas y evacuadas dentro del proceso.

El accionante ha sido notificado con las actuaciones del proceso, ha comparecido a la audiencia pública a ejercer su derecho a la defensa, ha presentado las pruebas y descargos que ha considerado pertinentes, ha podido recurrir de la sentencia, demostrándose así que el accionante actuó y tuvo acceso a todas y cada una de las diligencias previstas para la acción de protección, pudiendo actuar y contradecir a lo largo del proceso, lo cual determinó su participación procesal en igualdad de condiciones y sin restricción alguna, por lo que esta Corte determina que no se ha producido ninguna violación al derecho constitucional al debido proceso y a la defensa.

Es importante determinar que no se alegó ninguna incompetencia por parte de los jueces sustanciadores de la causa, tampoco ha conestado violación alguna en dicho trámite, y ha existido una sentencia debidamente motivada, la misma que ha resuelto la cuestión de fondo y de forma razonable, congruente, justa y motivada; por lo que se deduce que no se ha producido ninguna violación al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial

y expedita, ya que si bien la sentencia definitiva es desfavorable para una de las partes, esto no implica que se haya desconocido la garantía de acceder a la tutela judicial efectiva.

Además esta Corte debe manifestar que no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica, pues como se anotó anteriormente, la sentencia se encuentra motivada, ya que en ella se han expuesto los fundamentos de derecho y la pertinencia de su aplicación al caso concreto, conforme se expone en el considerando séptimo de la sentencia, en el cual se realiza un análisis de los derechos constitucionales que el demandante considera vulnerados, garantizando de esta manera el respeto a la Constitución, el acceso a la justicia y a la tutela imparcial de sus derechos.

En consecuencia, la Corte concluye que la sentencia de segunda instancia emitida en la acción de protección invocada por el demandante, no vulnera los derechos constitucionales alegados por el accionante.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0156-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

⁶ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 076-10-SEP-CC.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 061-13-SEP-CC

CASO N.º 0862-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Gloria Piedad Vidal Illingworth, en su calidad de ministra de Educación, presentó acción extraordinaria de protección fundamentada en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República de Ecuador y artículos 62 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en contra de la sentencia del 14 de marzo de 2011 a las 15h20, expedida por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 279-2010, la misma que confirmó la sentencia venida en grado del juez quinto de lo civil de Cañar.

El 20 de mayo de 2011, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 31 de agosto de 2011, admitió a trámite la acción planteada.

Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió sustanciar la presente causa al ex juez constitucional, Edgar Zárate Zárate, quien mediante providencia del 30 de agosto de 2012, dispuso entre otras cosas, notificar a los jueces accionados con el objeto de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

El Pleno del Organismo, el 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiendo al juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa conforme consta en el memorando de Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, por el cual se remitió el expediente del caso N.º 0862-11-EP.

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

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 19 de enero del 2012, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, la cual, en su parte pertinente establece lo siguiente:

“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL CAÑAR.- SALA ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENALES Y DE TRÁNSITO.- Azogues, 14 de marzo del 2011.- las 15h20: VISTOS: (...) DÉCIMO TERCERO.- En la propia Carta Fundamental se establece que el principio de aplicación inmediata y directa “self executin”, que no tiene otro significado que los derechos y garantías de las personas deben ser aplicadas sin necesidad de norma que las desarrolle, y en armonía con el principio de que las leyes no pueden restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, por ello que tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos y la propia Constitución en el artículo 275 inc. 3º, le da al “BUEN VIVIR” categoría constitucional; categoría que tiene mayor razón de ser en el caso de personas adultas mayores que han agotado gran parte de su vida en cumplir la tarea educativa. A todo lo anotado, cabe adicionar lo que disponen los artículos 16, 3.2, 11.3, 82, 424, 425 y 426 de la Ley Fundamental y en aplicación de lo que manda el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala, **“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”**, desecha los recursos de apelación interpuestos y confirma la sentencia venida en grado, en cuanto declara la existencia de violación de los derechos de los legitimados activos, que fueron tratados de manera desigual y de forma discriminatoria, al no ser pagados conforme dispone el artículo 8 del Mandato Constituyente N° 2, valores que deben ser re liquidados, pero, se reforma en el sentido de que en aplicación al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debe perseguirse la liquidación en la vía contenciosa administrativa. Ejecutoriada esta resolución cúmplase con lo que mandan el numeral 5 del artículo 86 de la Constitución y el artículo 25 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal manifiesta la legitimada activa que la sentencia que impugna atenta contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, pues a su parecer se evidencia el desconocimiento, por parte de los jueces, de la Constitución y el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia.

Por otro lado, sostiene que se ha vulnerado el debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República por parte de los jueces ya que en la emisión de la sentencia impugnada se confirmó la sentencia de primera instancia en la que tampoco se observó el debido proceso.

Señala que se vulneró el artículo 226 de la Constitución de la República por medio del cual las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y en la Ley; así como también el artículo 424 de la misma Constitución que trata acerca de la supremacía constitucional.

Expresa que de las normas antes señaladas se infiere categóricamente que los jueces de la Corte Provincial al confirmar el fallo del juez de instancia, y declarar con lugar la acción de protección propuesta por el señor Rómulo Merchán Crespo, procurador común de las señoras Fanny Lupe Alvarado Toledo, Zoila Ofelia García Gárate y otros, actuaron sin la competencia debida, al tenor de lo que indica el Código de Procedimiento Civil en su artículo 1 en el ámbito competencial, ya que la Sala de la Corte Provincial del Cañar no tenía competencia para conocer asuntos de mera legalidad, por cuanto el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial indica: “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distinta a las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales: constituyen actos de la administración pública o tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”, concordante con el artículo 217, que en su numeral 3 habla de las atribuciones de los Tribunales Contencioso Administrativo al indicar: “Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la Ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público”.

De igual manera, señala que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 40, numeral 3, establece como requisito para la presentación de la acción de protección la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, en franca conexión con el artículo 42, numeral 4 de la ley ibídem que establece: “Art. 42 Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial...”.

Finalmente, concluye manifestando que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, actuaron sin la

competencia necesaria, violentando la seguridad jurídica y las garantías constitucionales antes nombradas, puesto que se pronunciaron respecto de asuntos de legalidad en franco irrespeto a la reserva legal del Estado, garantizado en el artículo 226 de la Constitución de la República; además de inobservar el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, debiendo someterse a las reglas procesales que son de orden público para que su aplicación no quede al arbitrio de los litigantes o jueces.

Pretensión concreta

La accionante solicita que se admita la acción extraordinaria de protección, declarándose la vulneración de derechos constitucionales, consecuentemente que se deje sin efecto la sentencia demandada, y se ordene la reparación integral de los derechos de la institución a la cual representa, puesto que los docentes que de manera libre y voluntaria solicitaron se les conceda el estímulo por acogerse a la jubilación, se lo hizo conforme al cuadro de estímulos para el año 2009, en estricto apego a lo establecido en la Constitución de la República, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y su Reglamento, tomando en cuenta la edad y tiempo de servicio.

Contestación de la demanda**Jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

Los doctores Rosendo Idrovo Vásquez, Tiberio Torres Regalado y Ramiro Flores Jara, los dos primeros jueces titulares en la fecha en que se dictó la resolución que motiva la acción extraordinaria de protección y el último de lo comparecientes en calidad de conjuez, presentan su correspondiente informe de descargo, que en lo principal manifiesta:

Que el grupo de maestros que proponen la acción de protección en su libelo inicial señalan que se acogieron a la jubilación voluntaria del magisterio en el año 2009, según las actas de sesiones de la Comisión de Defensa Provincial del Cañar, signadas con los números 015-CDP-2009 y 016-CDPC-2009, en las que consta la aprobación de la nómina de docentes que se acogen a la jubilación, se les acepta la renuncia y se les confiere condecoraciones y estímulos económicos que fluctúan entre los \$12.000,00 y \$18.000,00, dependiendo del tiempo de servicios y la edad. Que, los montos anotados se les ha entregado aplicando el Decreto Ejecutivo N.º 1127 de 5 de junio de 2008, que luego fue incorporado al Reglamento General de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, dejando de observar lo dispuesto en el Mandato Constituyente 2, publicado en el Registro Oficial 261 el 28 de enero de 2008, causando un daño grave a los accionantes, manifestando que debe primar el principio de supremacía constitucional y sosteniendo que la Asamblea Constituyente al encarnar la soberanía popular está sobre el poder constituido.

Los derechos que consideran vulnerados los accionantes de la acción de protección son el principio de igualdad, ya que al existir el Mandato Constituyente N.º 2 consideran que no

se les ha hecho beneficiarios de lo que el mismo dispone en sus artículos 2 literal j y 8, pese a que este ha sido acatado por diferentes entidades públicas (Ministerio de Salud, Obras Públicas, IESS, Asamblea Nacional); así, manifiestan que conforme el artículo 114 de la Constitución todos los funcionarios y jueces de acuerdo con los principios de interpretación constitucional deben aplicar el que más favorezca a la efectiva vigencia y goce de los derechos, para el caso planteado el Mandato Constituyente N.º 2.

Transcriben el oficio PGE 003708 del 2 de octubre de 2008 emitido por la Procuraduría General del Estado que expresa: “Los mandatos constituyentes números 002 y 004 expedidos por la Asamblea Constituyente dada su jerarquía de superioridad a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídica y demás poderes públicos, prevalecen sobre el instructivo de aplicación de la SENRES, en todo lo que se opongan”.

Expresan que, al momento de emitir resolución, la Sala tuvo presente lo que dispone el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República y lo relacionó directamente con lo que dispone el artículo 88 de la Constitución, aplicando el principio *pro homine* constante en el artículo 427 de la Carta Fundamental en relación con los mandatos contenidos en el artículo 11 numeral 3 y 426 de la norma *ibidem*, así como el deber fundamental del Estado de garantizar los derechos constitucionales, los que se encuentran garantizados por la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa.

Señalan que se tuvo presente al resolver, lo que disponen los artículos 88 de la Constitución y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en torno a la procedencia de la acción de protección, sostienen que el artículo 426 de la Constitución faculta a los jueces a aplicar directamente las normas constitucionales y las constantes en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las previstas en la Constitución cuando se refieran a derechos humanos.

Por otro lado, sostienen que se tuvo presente el espíritu del “legislador – constituyente” al dictar el Mandato Constituyente N.º 2, que según ellos fue superar la desigualdad existente entre las personas, por lo que se establece que las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de las relaciones laborales serán de siete (7) salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un máximo de doscientos diez (210) en total. Que el Mandato establece que las “Decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jerárquico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna”. Norma que está en plena armonía con el principio de primacía y dejó vigente el principio *iura novit curia*. Lo anotado, fue ratificado por el Decreto Ejecutivo N.º 225 del 2010 y el contenido del Mandato 2, artículo 8, así como por el Mandato Constituyente N.º 4.

Señalan también “... que la acción de protección no fue concebida como un proceso de conocimiento, su naturaleza es cautelar, por lo que es una garantía de protección de

derechos fundamentales por medio de la que se puede acceder a jueces constitucionales para que dicten medidas urgentes para prevenir o hacer cesar la conducta violatoria de derechos”.

Finalmente, expresan que la Sala observó el principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución, así como el principio de que las leyes no pueden restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta que la propia Constitución en el artículo 275 dio la categoría de derecho constitucional al buen vivir, categoría que según los jueces tiene mayor razón de ser si se toma en cuenta la labor cumplida por el docente y su edad.

Terceros con interés

Mediante escrito incorporado al proceso, el doctor Rómulo Hernán Merchán Crespo, en su calidad de maestro jubilado y procurador común de Fanny Lupe Alvarado y otros maestros jubilados, expone los siguientes argumentos:

Que el demandante debe demostrar que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, condicionamientos obligatorios que según los comparecientes no se han producido, toda vez que la acción de protección planteada por los maestros jubilados en la Corte de Justicia del Cañar fue tramitada en sus dos instancias conforme lo determina el artículo 86 de la Constitución, en relación con los artículos 10 y siguientes, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetándose las garantías del debido proceso, tramitándose la causa ante jueces competentes, escuchándolos en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, permitiéndoles presentar en forma verbal y escrita los argumentos y razones de los que se creyeron asistidos.

Que la resolución emitida por los jueces de la Corte Provincial es ajustada a la Constitución y a la ley, y que ello lo confirma la sentencia subida en grado, misma que acepta la acción de protección planteada.

Expresan que los jueces de la Corte Provincial del Cañar actuaron con la debida competencia para conocer sobre una demanda de estas características; el agotar las vías legales para el amparo de un derecho constitucional rompe la esencia de la acción de protección. Si bien los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía judicial, manifiestan que no se debe olvidar que la acción de protección busca el amparo directo y eficaz de los derechos del administrado.

Por tanto, a su parecer la sentencia dictada dentro de la acción de protección por parte de los señores jueces de la provincia del Cañar, tiene el suficiente sustento jurídico, pues recoge las justas aspiraciones de los maestros jubilados que han propuesto dicha acción, sentencia que no hace otra cosa sino amparar de manera directa y eficaz sus irrenunciables derechos constitucionales.

Finalmente, expresan que el Mandato Constituyente N.º 1 publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 223 del 30 de noviembre de 2007, establece que las decisiones de la

Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales y jurídicas y demás poderes del Estado sin excepción alguna.

Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, ha comparecido en la presente causa señalando casillero judicial para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0862-11-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 14 de marzo de 2011 a las 15h20, por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar ha vulnerado o no los derechos alegados.

Legitimación activa

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

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción procede exclusivamente en contra sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se haya vulnerado 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.

La Corte Constitucional, respecto a esta acción ha establecido que:

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

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera, que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria protección, no actúa como un tribunal de alzada sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿En el caso *sub judice* se distrajo la acción del juez competente sin observarse el trámite propio de cada procedimiento?
2. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

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

Resolución de los problemas jurídicos

1. ¿En el caso *sub judice* se distrajo la acción del juez competente sin observarse el trámite propio de cada procedimiento?

Dada la naturaleza de las acciones que devinieron en la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección podemos identificar que las mismas se encuentran asociadas con garantías jurisdiccionales, específicamente con la apelación de la sentencia de acción de protección de derechos emitida por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar. Al respecto se debe determinar si los antes mentados juzgadores son competentes para conocer estas acciones conforme lo determina la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia obligatoria de la Corte Constitucional del Ecuador.

El artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República en su parte final dispone:

“[...] Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 7 establece:

“Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley.

La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar.

La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia.

La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados”.

Además, en el ámbito de la apelación de la acción de protección de derechos aplicables al caso *sub judice* la ley *ibídem* en su artículo 24 determina:

“Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.

En aquel sentido, esta Corte encuentra que los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar son los jueces competentes para conocer la apelación de la acción de protección propuesta, dada la naturaleza de la garantía; debiendo en virtud de su potestad jurisdiccional actuar conforme los parámetros normativos procedimentales que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para las diversas acciones de garantías jurisdiccionales.

Adicionalmente, para complementar lo anteriormente expuesto, cabe señalar que la Corte Constitucional en sentencia de precedente constitucional obligatorio ha señalado que las “juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales (...)”². Esto va de la mano con los principios de obligatoriedad de la administración de justicia constitucional³, y formalidad condicionada⁴, por medio de los cuales las partes procesales tienen la facultad de activar el andamiaje institucional en materia constitucional; empero corresponderá a los órganos de la administración de justicia constitucional determinar si las pretensiones de las partes procesales se adecuan o no a un asunto constitucional.

Como ya se dijo, la demanda presentada ante los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Cañar fue la apelación de una sentencia de garantías jurisdiccionales -acción de protección-. La misma que conforme lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional debía ser conocida por los jueces de la Corte Provincial del lugar donde se emitió el fallo que se apela, conforme lo determinan las disposiciones normativas antes invocadas, siendo competentes los antes mentados juzgadores para conocer este tipo de acción, independientemente de la decisión final a la que arriben luego del análisis de los elementos fácticos puestos a su conocimiento, empero respetando los trámites propios.

² Corte Constitucional para el período de transición, sentencia de jurisprudencia vinculante, sentencia No. 001-10- PJO-CC, caso No. 0999-09-JP, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

³ Cfr. artículo 2, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁴ Cfr. artículo 4, numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo antes expuesto, podemos colegir que en el caso *sub judice* no existe distracción del juez competente dada la naturaleza de la garantía, desvirtuándose lo alegado por la accionante.

2. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de las autoridades públicas deben sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En el caso *sub examine* se puede observar que la acción extraordinaria de protección está direccionada hacia la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto, según la accionante, los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial del Justicia del Cañar, no han observado las normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para la accionante, los jueces que resolvieron la apelación de la acción de protección de derechos, lo hicieron inobservando normas procesales de la justicia ordinaria, pertinentes a la solución del problema jurídico puesto a su conocimiento. Específicamente, inobservaron lo relacionado con la jurisdicción contencioso administrativa, pues no consideraron que dentro de esta jurisdicción existen las vías adecuadas para que los maestros jubilados, inconformes con su liquidación, hagan valer sus reclamos.

Frente a este escenario, para llegar a determinar si en el caso *sub judice* existió o no vulneración al principio a la seguridad jurídica y el respeto de las formas procesales, es preciso establecer la naturaleza jurídica y el alcance que tiene el Mandato Constituyente N.º 2 dentro del sistema jurídico ecuatoriano.

Al respecto, se debe destacar que la Asamblea Constituyente, dotada de plenos poderes, en representación de la soberanía popular radicada en el pueblo ecuatoriano, aprobó el Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el

suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008.⁵ En los considerandos de dicha norma se señalan sus objetivos, los mismos que, por un lado, señalan que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas y, por otro lado, señalan que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de “a igual trabajo, igual remuneración”. Por tanto, el Mandato Constituyente N.º 2 tiene como principal objetivo establecer las bases que permitan superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo que existía en el sector público, a través del establecimiento de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por motivos de desvinculación de los servidores públicos.

Con sujeción a estos postulados, en el artículo 8 del referido Mandato Constituyente se ha dispuesto lo siguiente:

“El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o **retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público**, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de **hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados** del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso”. (Lo resaltado le pertenece a esta Corte).

Respecto de este Mandato Constituyente, la Corte Constitucional, para el período de transición, ya ha desarrollado, en otras sentencias, la jerarquía y la naturaleza jurídica de esta norma, señalando que “el mandato constituyente que tiene categoría de Ley Orgánica no establece valores fijos que deban cancelarse por supresión de partidas, lo que fija son techos máximos y que conforme a los dispuesto tanto por la LOSCCA como por el Mandato (...)”⁶.

⁵ El artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente del 11 de diciembre del 2007, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 236 del 20 de diciembre del 2007, dispuso: “En el ejercicio de sus poderes, la Asamblea Constituyente aprobará: ...2. Mandatos Constituyentes: Decisiones y normas que expida la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus plenos poderes. Estos mandatos tendrán efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo”.

⁶ Corte Constitucional para el período de transición, Sentencia 120-12-SEP-CC, p. 5.

De lo expuesto, se desprende que el Mandato Constituyente N.º 2 goza de un carácter de ley orgánica, con naturaleza abstracta, que forma parte de la estructura normativa legal del Ecuador. Dado su carácter abstracto, esta norma no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo enuncia valores referenciales que constituyen un límite máximo de pago, los cuales deben ser observados por las autoridades competentes. Por tanto, el problema a ser resuelto en la presente causa obedece a una interpretación normativa de carácter legal, más no de un asunto de constitucionalidad.

En tal sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 001-10-SAN-CC⁷, en forma clara ha establecido lo siguiente:

“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o ‘abusos’ cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente N.º 2, efectivamente tiene un alto contenido de razonabilidad, en tanto, busca la igualdad material, y en el supuesto en que se pretenda asumir la razonabilidad en donde se produce una desigualdad, esta contiene una justificación objetiva y razonable”.

Adicionalmente, en su sentencia N.º 002-12-SAN-CC⁸ la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

“(…) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N.º 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición “**hasta**”, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas”.

Es decir, de una correcta interpretación de la norma en cuestión, se aprecia claramente que, como ya ha quedado establecido, se trata de topes máximos para el pago de liquidaciones por jubilación, por lo que en ningún momento se instituye la obligatoriedad de pagar de manera general la cifra máxima determinada dentro del Mandato Constituyente N.º 2.

En el presente caso, se juzga la liquidación económica entregada a favor de los docentes que, en el marco de lo dispuesto por el Mandato Constituyente N.º 2 se acogieron a la jubilación voluntaria, indemnización que tiene topes máximos, correspondiendo conforme lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución de la República, al organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones regular todo lo referido a la administración del talento humano vinculado al sector público, en este caso, los parámetros de base y de techo de estas indemnizaciones.

La acción de protección, es un mecanismo ágil, sumario y preferente de tutela de los derechos constitucionales que ha sido instaurada dentro del ordenamiento jurídico nacional para, entre otros casos, impugnar actos u omisiones provenientes de las autoridades públicas no judiciales. Por lo tanto, la acción de protección no es la vía apropiada para demandar los actos cumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales de carácter general. Les corresponde a los jueces examinar adecuadamente las causas que deben ser resueltas dentro del ámbito de la justicia ordinaria y aquellas que efectivamente vulneran derechos constitucionales y merecen ser resueltas en aplicación de las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución de la República.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC⁹ ha señalado lo siguiente:

“Como ya ha quedado establecido, la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”.

Cabe indicar entonces que en el supuesto de haberse incurrido en el incumplimiento de las pretensiones referidas en la acción de protección, esta pretensión debió ser reclamada ante la justicia ordinaria, que constituye la vía adecuada e idónea.

⁷ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N.º 001-10-SAN-CC, de 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N.º 196, de 19 de mayo de 2010.

⁸ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N.º 002-12-SAN-CC, de 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 735 de 29 de junio de 2012.

⁹ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, dentro del caso N.º 1000-12-EP.

Conforme la demanda presentada por los accionantes dentro de la acción de protección, se evidencia que su pretensión cuestiona la aplicación de la disposición contenida en el Mandato Constituyente N.º 2, mas no, desde el caso concreto, explica argumentativamente una vulneración respecto a derechos constitucionales que deba ser resuelta mediante una garantía jurisdiccional. Por consiguiente, se debe dejar claro que esta garantía jurisdiccional tampoco es la vía para demandar supuestas omisiones que se refieren a la vigencia y aplicación de un mandato constituyente cuya naturaleza es de orden general y abstracto respecto de los administrados.

La Corte Constitucional al haber señalado en pronunciamientos anteriores la naturaleza y el alcance de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, ha establecido lineamientos para los operadores de justicia constitucional de primera y segunda instancia, quienes están en la obligación de observar los precedentes jurisdiccionales emitidos por este órgano de justicia. Así, las sentencias antes invocadas, al generar efectos inter pares (es decir aplicables para casos análogos) deben ser observadas y respetadas por todos los operadores jurídicos, pues no observar estos precedentes violenta el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución.

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

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador por parte de los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, contenida en la sentencia del 14 de marzo de 2011.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de apelación de la acción de protección de derechos expedida por la Sala Especializada de Garantías Penales y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar del 14 de marzo de 2011 a las 15h20, dentro de la causa N.º 053-2011 y la sentencia de acción de

protección dictada por el juez quinto de lo civil de Cañar, el 18 de noviembre de 2010 a las 11h20, dentro de la acción de protección N.º 279-2010.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0862-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto del 2013

SENTENCIA N.º 062-13-SEP-CC

CASO N.º 1014-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad y sustanciación de la causa

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por el Dr. Gustavo Enrique Villacis Rivas, rector

de la Universidad Nacional de Loja, fundamentado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, e impugna la sentencia expedida el 12 de abril de 2011 a las 09h25 por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro del proceso de acción de protección N.º 166-2011, propuesta por el Dr. José Alexis Erazo Bustamante.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los procesos judiciales N.º 031-2011 (primera instancia) y 166-2011 (segunda instancia) fueron remitidos a la Corte Constitucional mediante oficio 208-11-SPL-P del 9 de junio de 2011, suscrito por el Dr. Leonardo Bravo González, presidente de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, como se advierte de la razón actuarial del 14 de junio de 2011, que obra a fojas 3 del proceso.

La Sala de Admisión integrada por los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Manuel Viteri Olvera y Patricio Herrera Betancourt, mediante auto del 18 de julio de 2011 a las 12h37, admitió a trámite la presente acción. Efectuado el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al Dr. Patricio Pazmiño Freire actuar como juez sustanciador, quien mediante providencia del 31 de agosto de 2011 a las 10h30 avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a los jueces accionados, a fin de que presenten un informe de descargo, debidamente motivado, respecto de los fundamentos de la acción propuesta, así como al señor José Alexis Erazo Bustamante, por ser parte en el proceso judicial en que se expidió la sentencia que se impugna, y al procurador general del Estado, para los efectos que prevé el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

En virtud del resorteo de causas, realizado en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013 por el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al Dr. Manuel Viteri Olvera actuar como juez sustanciador, quien avocó conocimiento del mismo mediante auto del 18 de marzo de 2013.

Detalle de la acción propuesta

El legitimado activo, en lo principal, manifiesta que el Dr. José Alexis Erazo Bustamante interpuso acción de protección en contra de la Universidad Nacional de Loja, mediante la cual impugnó el acto administrativo por el cual se dispuso que debe laborar 40 horas semanales, por ser servidor público, de acuerdo a lo previsto en la LOSEP. Que el juez de primera instancia, en sentencia del 30 de marzo de 2011 a las 16h54, dejó sin efecto el acto administrativo impugnado, reconoció la calidad de docente universitario al demandante y ordenó que se cancele al mismo las remuneraciones como profesor desde el mes de marzo de 1994.

Apeló dicho fallo, por lo que correspondió a la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja conocer y resolver en segunda instancia la acción de protección; que el tribunal *ad quem*, en el juicio N.º 166-2011, confirmó el fallo subido en grado y aceptó parcialmente la acción, en cuanto reconoce al accionante la calidad de docente universitario, pero revocó la parte que disponía el pago de remuneraciones ordenadas por el juez *a quo*.

Asegura que con estas sentencias se obliga a la Universidad Nacional de Loja a reconocer como docente a una persona que no cumple los requisitos para tal efecto; que la actividad de docente la viene desarrollando el señor Erazo Bustamante en virtud de un acto administrativo que lo declaró en "comisión de servicio", figura jurídica que solo es posible otorgarla para que un servidor pase a laborar en otra institución pública y no dentro de la misma, como ha ocurrido en el caso del accionante José Alexis Erazo Bustamante; por tanto, dicha "comisión de servicio" es violatoria del ordenamiento jurídico y no genera derecho alguno.

El artículo 150 de la Ley Orgánica de Educación Superior ordena que para ser profesor universitario se requiere: a) tener título de postgrado correspondiente a PHD; b) haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en el área afín en que ejercerá la cátedra en los últimos cinco años; c) ser ganador del respectivo concurso de méritos y oposición; y, d) tener cuatro años de experiencia docente; que la falta de uno de estos requisitos elimina la posibilidad de ser profesor universitario; asimismo, el artículo 228 de la Constitución manda que el ingreso al servicio público será a través de concursos de méritos y oposición.

El señor José Alexis Erazo Bustamante no cumple estos requisitos y por tanto no está en capacidad de ejercer la docencia en la Universidad Nacional de Loja; que la sentencia impugnada vulnera y menoscaba derechos de aquellas personas que, por su esfuerzo, sacrificio y preparación, están en condiciones de acceder al cargo de docentes universitarios, con sujeción al debido proceso.

Que además se afecta el derecho a la seguridad jurídica, así como se vulnera los derechos consagrados en el artículo 76 numeral 7 literales **l** y **m** de la Carta Suprema de la República.

Señala que los jueces han sobrepasado los límites que la Constitución y la ley permiten, incurriendo en violación de los artículos 226, 228, 230, 233, 349, 351 y 355 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante solicita que la Corte Constitucional declare la violación de derechos constitucionales en que, afirma, incurrieron los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, y ordene la reparación integral de los derechos de la Universidad Nacional de Loja.

Informe de los jueces accionados y tercero interesado

Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, accionados

Los señores: Dr. Galo Arrobo Rodas y Dr. Hernán Castillo Carrión, juez provincial interino y conjuer de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, respectivamente, mediante informe contenido en escrito del 27 de septiembre de 2001, manifestaron que se ratifican en el contenido de la sentencia expedida en el proceso de acción de protección N.º 116-2011.

Que la Corte Constitucional ha señalado en varios fallos que “las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”. Que justamente para tutelar y remediar los errores que provengan de los errores de los jueces se incorporó la acción extraordinaria de protección, pues así los jueces ordinarios, cuya labor radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene e los jueces constitucionales en el más alto nivel; este control se orienta a verificar que los jueces ordinarios, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales.

Que no han vulnerado derechos constitucionales, y que la acción propuesta debe ser rechazada por las siguientes causas: a) porque a través de esta acción no puede cuestionarse la valoración de las pruebas, de los hechos y conclusiones fácticas a las que arribaron los jueces; b) porque la sentencia concluyó motivadamente que la Universidad Nacional de Loja vulneró el derecho a la igualdad, al no demostrar los motivos objetivos y razonables para tratar desigualmente al accionante (Dr. José Erazo Bustamante), quien cumple labor de profesor por decisión de la misma Universidad; c) que ninguna parte de la sentencia manifiesta que se debe reconocer al ciudadano José Erazo Bustamante la calidad de docente universitario, como erradamente sostiene la autoridad universitaria; lo que dijo la Sala es que, al encontrarse el Dr. Erazo Bustamante cumpliendo labores de docente –por disposición de la propia universidad– y no de servidor administrativo, debe ser tratado como docente y por tanto permitirle una carga horaria que le permita cumplir sus funciones de juez sin incompatibilidades en razón de su horario, conforme se ha permitido a otros docentes de esa universidad; d) la

sentencia no carece de motivación; por el contrario, en ella se explica la pertinencia de la aplicación de las normas constitucionales señaladas a la situación de hecho debidamente probada.

Que la Corte Constitucional, en el caso N.º 1592-08-RA, señaló: “NOVENO.- Es criterio de la actual Corte Constitucional y del anterior Tribunal Constitucional que es el cumplimiento de las mismas labores lo que determina la obligación de un trato igualitario frente a los demás que cumplen similar función en la institución, más allá de la diferencia que puede existir en cuanto al origen de su cargo”.

Que el acto impugnado por el Dr. José Erazo Bustamante – en la acción de protección– no tiene sustento objetivo, razonable y proporcional en la única y simple consideración de que el actor no es docente con nombramiento, pues la posibilidad de optar por una carga horaria no es ni puede ser prerrogativa o derecho exclusivo de los docentes con nombramiento. Que el acto impugnado en la acción de protección es desproporcionado porque el sacrificio del derecho a la igualdad implicaría para el actor la pérdida de uno de sus trabajos por incompatibilidad de horarios, es decir gravosa, más aún si no hay prueba alguna de que el mantenimiento de 40 horas de carga horaria representa para la Universidad Nacional de Loja una mayor satisfacción de servicio, o constituye una necesidad impostergable para el cumplimiento de su misión. Solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección.

Dr. José Erazo Bustamante, tercero interesado

El Dr. José Alexis Erazo Bustamante, en calidad de tercero interesado, mediante escrito de fecha 21 de septiembre de 2011, manifiesta que no es verdad que la pretensión de su acción de protección haya sido que se le reconozca la calidad de docente de la Universidad Nacional de Loja, como sostiene el rector de dicho centro de educación superior; su única pretensión fue que se le permita laborar con una carga horaria de 20 horas semanales, no que se le otorgue nombramiento de profesor.

El 1 de marzo de 1990 ingresó a laborar en la Universidad Nacional de Loja en calidad de conserje de la facultad de Jurisprudencia; que por decisión del rector de la institución se le extendió nombramiento en ese cargo (conserje); luego de dos años triunfó en un concurso de méritos y oposición y ejerció el cargo de auxiliar de secretaría del Departamento de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Jurisprudencia; que mientras ejercía esas funciones estudió y obtuvo su título de doctor en Jurisprudencia y abogado, con las mejores calificaciones, por lo que las autoridades de la Facultad de Ciencias Administrativas le designaron docente desde el 1 de marzo de 1994; que las autoridades de la Facultad de Jurisprudencia dispusieron que labore como docente coordinador de los primeros módulos de la carrera de Derecho, con una carga horaria de 30 horas semanales, actividad que –afirma– la ha cumplido en forma ininterrumpida.

Añade que mediante resolución del H. Consejo Universitario del 25 de enero de 1996, se dispuso su

reubicación administrativa y se le designó profesor promotor, para cumplir sus labores en la Facultad de Jurisprudencia, mediante Acción de Personal N.º 961932 del 9 de abril de 1996; y posteriormente, con Acción de Personal N.º 973593 del 1 de julio de 1997 fue designado instructor técnico 2, pero cumpliendo igualmente la labor de docente; que el 26 de agosto de 1998 se le extendió la Acción de Personal N.º 984017, en la que se le declaró en comisión de servicio para que pase a cumplir actividades académicas como profesor de la Escuela de Derecho con carga horaria de 30 horas semanales.

Que mediante Acción de Personal N.º 20103779 del 11 de octubre de 2010, la cual le fue notificada el 3 de enero de 2011, se le hizo conocer que la H. Junta Universitaria, mediante resolución del 23 de septiembre de 2010, rectificó la Acción de Personal emitida anteriormente y dispuso que cumpla la carga horaria de 40 horas semanales.

Añade que actualmente ejerce las funciones de juez del Tribunal de Garantías Penales de Loja, cargo al que accedió mediante concurso de méritos y oposición y en el cual labora 8 horas diarias, y desde las 18h00 hasta las 22h00 ejerce la docencia en la carrera de Derecho, cumpliendo 20 horas académicas, y las 10 horas restantes las dedica a la recepción de grados doctorales, dirección de tesis, informes de pertinencia y trabajos extra-aulas.

Que la resolución de la H. Junta Universitaria, de que trabaje 40 horas semanales no le es posible cumplir, pues el artículo 230 de la Constitución de la República le permite, por excepción, cumplir dos cargos cuando se trate de la docencia, siempre que su horario lo permita; por esa razón, la Ley Orgánica de Educación Superior permite el ejercicio de la cátedra de 40 horas, 20 horas y menos de 20 horas semanales, con la finalidad –dice– de evitar incompatibilidades en el horario de trabajo (sic).

Que si bien tiene un nombramiento de servidor administrativo, desde el año 1994 ha ejercido la docencia en forma ininterrumpida, y si la Universidad Nacional de Loja le ha reconocido como tal durante todo este tiempo, merece todos los derechos que les asiste a los demás docentes universitarios; por tanto, solicita se le permita tener una carga horaria de 30 horas, pues existen otros docentes que laboran en otras instituciones públicas, a quienes sí se les permite una carga horaria de 20 horas, mas en su caso se le da un trato discriminatorio que atenta contra el derecho consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

Procuraduría General del Estado

El Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a fojas 14 del proceso manifestó que corresponde a los jueces accionados remitir el informe debidamente argumentado que conteste la demanda planteada, sin perjuicio del ejercicio de supervisión por parte de la Procuraduría General del Estado, al tenor de lo dispuesto en el literal c del artículo 3 de la Ley Orgánica Institucional (sic).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo que se declara su validez.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

El artículo 94 de la Constitución de la República establece que:

“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

En consecuencia, el objeto de la garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir los jueces en violación de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En otras palabras, la acción extraordinaria de protección tiene la finalidad de preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona que es parte de una controversia judicial.

Es necesario precisar que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no compete a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento alguno respecto del asunto controvertido en la acción de protección deducida por el Dr. José Alexis Erazo Bustamante en contra del rector de la Universidad Nacional de Loja, sino observar si en la sustanciación de la referida acción constitucional se han vulnerado las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, pues este es el objeto de esta garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio

de supremacía constitucional, en virtud del cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantía jurisdiccional.

Problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes y el tercero interesado, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente causa, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- a) La decisión judicial que se impugna ¿se encuentra en firme o ejecutoriada?
- b) La sentencia impugnada ¿otorga al legitimado activo de la acción de protección (Dr. José Alexis Erazo Bustamante) la calidad de docente de la Universidad Nacional de Loja?
- c) La sentencia expedida por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 166-2011, ¿vulnera los derechos invocados por el legitimado activo?

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

a) La decisión judicial que se impugna ¿se encuentra en firme o ejecutoriada?

El artículo 437 de la Constitución de la República establece que procede la acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos o resoluciones firmes; es decir, aquellas decisiones sobre las cuales ya no caben recursos ordinarios ni extraordinarios previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, se advierte que una vez expedido el fallo de primera instancia, dentro de la acción de protección propuesta por el Dr. José Alexis Erazo ante el juez segundo de Garantías Penales de Loja (proceso N.º 031-2011), la parte accionada interpuso recurso de apelación para ante la Corte Provincial de Justicia de Loja, correspondiendo el conocimiento de la causa a la Sala de lo Penal de dicho distrito judicial, dentro del proceso N.º 166-2011, la misma que, mediante sentencia del 12 de abril de 2011 a las 09h25, resolvió: “a) Confirmar en lo principal la sentencia subida en grado; y, b) aceptar parcialmente la impugnación y revocar la sentencia en la parte que ordena a la entidad demandada liquide y pague las diferencias salariales que corresponden al accionante, dado que este es un derecho que tendrá que hacerlo valer ante las instancias judiciales ordinarias”. Cabe recordar que no existe otro recurso ordinario que pueda ser interpuesto respecto de la sentencia que, en relación a las garantías jurisdiccionales (como la acción de protección) sea expedida por la Corte Provincial de Justicia.

Por tanto, la decisión judicial que impugna el accionante se halla en firme, por lo que se ha dado cumplimiento a uno de los requisitos que la ley exige para la procedencia de la acción extraordinaria de protección.

b) La sentencia impugnada ¿otorga al legitimado activo de la acción de protección (Dr. José Alexis Erazo Bustamante) la calidad de docente de la Universidad Nacional de Loja?

La autoridad universitaria accionante señala que con las sentencias emitidas (en primera y en segunda instancia), “se obliga a la Universidad Nacional de Loja a reconocer como docente a una persona que no cumple con los requisitos para desempeñar la docencia universitaria; pues el recurrente ejerció la docencia universitaria por un acto administrativo que lo declaró en comisión de servicio dentro de la misma institución”, situación que hace notar en virtud de que la comisión de servicio solo se la da para que un servidor trabaje en otra institución pública y no dentro de la misma, lo que implica que ese acto administrativo, “por ser violatorio al ordenamiento jurídico, no genera derecho alguno”.

Sin embargo, de la revisión de las sentencias expedidas dentro de la acción de protección propuesta por el Dr. José Alexis Erazo Bustamante, no se advierte que en dichos fallos se haya otorgado la calidad de docente universitario al referido accionante, como erradamente sostiene el rector de la Universidad Nacional de Loja; por el contrario, el fallo de primera instancia señala, en el Considerando SÉPTIMO (fojas 40 del juicio N.º 031-2011), lo siguiente: “...I) Porque si bien es cierto que el nombramiento del Dr. José Alexis Erazo Bustamante es de servidor administrativo, en la Universidad Nacional de Loja, no es menos cierto, que desde marzo de 1994, hasta la presente fecha, por resolución de las autoridades de la Universidad, lo han trasladado, concediéndole comisión de servicios, para que cumpla las funciones de docente, conforme así ha venido desenvolviéndose hasta la presente fecha...”. (Énfasis añadido).

Por su parte, la sentencia expedida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja (impugnada por el rector de la Universidad Nacional de Loja), en el Considerando NOVENO (fojas 4 vta. del proceso N.º 166-2011), señaló: “...I) Porque si bien es cierto que el accionante tiene nombramiento de servidor administrativo, también es verdad que en la realidad viene cumpliendo labores docentes desde hace 17 años, por decisión de la misma Universidad a través de varios actos administrativos que gozan de la presunción de legitimidad y ejecutividad...” (énfasis añadido).

A fojas 7 del proceso de primera instancia (031-2011), consta la Acción de Personal N.º 984017 de agosto de 1998, en la cual se indica que, por resolución del rector de la Universidad Nacional de Loja “se declara en **comisión de servicio** con sueldo y en consecuencia **se traslada administrativamente** al Dr. José Alexis Erazo Bustamante, Instructor Técnico 2 de la Facultad de Jurisprudencia de la institución, para que pase a cumplir actividades académicas como Profesor de la Escuela de Derecho de la misma Unidad Académica de la Universidad Nacional de Loja”.

Por tanto, la calidad de docente que ostenta el Dr. José Alexis Erazo Bustamante, de ninguna manera le ha sido otorgada por los jueces accionados, sino por las autoridades de la misma Universidad Nacional de Loja, y si bien tal acto puede considerarse contrario a la ley, por no haber participado el referido servidor en el respectivo concurso de méritos y oposición, ello no es imputable a los operadores de justicia que han expedido sentencia aceptando la acción de protección; pues sus fallos se sustentan en que se afectó el derecho a la igualdad y no discriminación en contra del Dr. Erazo Bustamante, ya que no se le permite acceder a una carga horaria de 20 horas semanales debido a su condición de juez, no obstante de que otros docentes de la Universidad Nacional de Loja, que son también servidores judiciales, sí gozan de estas consideraciones.

c) La sentencia expedida por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 166-2011, ¿vulnera los derechos invocados por el legitimado activo?

Entendiendo que la acción extraordinaria de protección persigue el respeto a las garantías del debido proceso en toda controversia judicial, es necesario precisar qué se entiende por “debido proceso”. Así, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que el debido proceso “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a las reglas mínimas sustantivas y procedimentales el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial y administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas (...) toda vez que salvaguarda la primacía del principio de legalidad e igualdad, así como realiza efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia, sustento básico y esencial de una sociedad democrática”¹.

El legitimado activo manifiesta que el fallo impugnado vulnera los derechos consagrados en los artículos 11 numeral 2; 76 numeral 7 literal **m**, y 82 de la Constitución de la República; por tanto, corresponde a la Corte Constitucional analizar el contenido y alcance de las normas constitucionales invocadas, a fin de establecer si ha existido o no la violación de derechos que se alega.

El artículo 11 de la Carta Magna establece los principios de ejercicio de los derechos, entre ellos el previsto en el numeral 2, mediante el cual señala que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Asimismo, que nadie podrá ser discriminado por ninguna de las causas que en forma expresa se señalan en la citada norma suprema, “ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.

De la revisión del proceso de protección deducido en contra del rector de la Universidad Nacional de Loja, se advierte que dicha autoridad ha podido comparecer al proceso y ejercer el derecho a la defensa sin restricciones de ninguna clase y en igualdad de condiciones que la contraparte. Por tanto, no existe vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, como erradamente sostiene el legitimado activo.

Asegura el accionante que el fallo impugnado carece de motivación; sin embargo, de la lectura del mismo, la Corte Constitucional establece que la sentencia se halla estructurada formalmente de las partes pertinentes: parte expositiva (antecedentes); parte considerativa (fundamentos en que se funda el fallo), y parte resolutive (decisión sobre el asunto controvertido); y desde el punto de vista material, invoca las normas correspondientes a la acción de protección, las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, y la pertinencia de su aplicación al caso sometido a su conocimiento. Es decir, se hallan cumplidos los presupuestos que exige el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Carta Suprema de la República.

En relación al derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución, el mismo se refiere a “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. En el proceso de acción de protección incoado por el Dr. José Alexis Erazo Bustamante en contra del rector de la Universidad Nacional de Loja, una vez expedida la sentencia que aceptó la acción constitucional, fue impugnada por la autoridad universitaria mediante el correspondiente recurso de apelación, conforme lo prevé el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En consecuencia, no se ha impedido al ahora accionante ejercer el derecho a recurrir las sentencias, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** del texto constitucional.

En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el mismo se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. De la revisión del proceso de acción de protección se advierte que, en su trámite, se han respetado las normas constitucionales y legales pertinentes y, por el contrario, el legitimado activo no precisa de qué manera se ha afectado el derecho consagrado en el artículo 82 de la Constitución, limitándose a invocar dicha norma.

Además el accionante imputa a los jueces accionados la violación de los artículos 226, 228, 230, 349, 351 y 355 de la Constitución de la República; mas, estas normas establecen reglas relacionadas con la administración pública, en cuanto a su ingreso mediante concurso, prohibición de desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria, responsabilidades de los servidores públicos, así como lo relacionado con la labor de los docentes del sistema de educación superior y la autonomía universitaria. Sin embargo, el accionante no precisa en su alegación de qué manera los jueces accionados han incurrido en violación de estas normas supremas.

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-383-2000.

En definitiva, la parte accionante no ha demostrado la supuesta vulneración de derechos, por lo que deviene en improcedente la presente acción extraordinaria de protección.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 1014-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 14 de agosto del 2013

SENTENCIA N.º 064-13-SEP-CC

CASO N.º 0960-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Admisibilidad

Mediante oficio N.º 589-12-SCM-CNJ, recibido el 02 de julio de 2012, la doctora Lucía Toledo Puebla, secretaria relatora de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, remitió a la Corte Constitucional, para el período de transición, la acción extraordinaria de protección interpuesta por el doctor Edgardo Secundino Lara Averos, en contra del auto resolutivo emitido el 18 de mayo de 2012 por los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario de nulidad de sentencia ejecutoriada N.º 980-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 02 de julio de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 0960-12-EP 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, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, en ejercicio de su competencia, mediante auto del 09 de enero de 2013, admitió a trámite la presente acción.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 24 de enero de 2013, como se desprende del memorando agregado al proceso constitucional, le correspondió a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, conocer y sustanciar la presente causa.

Mediante auto del 04 de junio de 2013, la jueza avocó conocimiento del caso N.º 0960-12-EP, y dispuso que se notifique con el contenido del auto y la demanda respectiva a las partes procesales, a la conjujea y conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten el respectivo informe de descargo en el término de diez días, y con la demanda y el auto de avoco se dio a conocer al Procurador General del Estado.

Decisión judicial impugnada

La acción extraordinaria de protección deducida por el doctor Edgardo Secundino Lara Averos impugna las presuntas violaciones de derechos y garantías constitucionales producidas en el auto del 18 de mayo de 2012, exponiendo, en lo principal, lo siguiente:

“**QUINTO.-** En el presente caso, si bien el Tribunal *ad quem* no concedió el recurso de casación; el recurrente interpuso el recurso de hecho o de queja; compete al Tribunal examinar en primer lugar quien lo interpone y si ha cumplido estrictamente con los requisitos formales contemplados en el artículos 3, 4 y 6 de la Ley de Casación. El artículo 4 de la Ley de la materia expresamente dice: “*el recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no 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*”. En el presente caso la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante providencia de fecha 08 de agosto de 2011, las 15h12 al realizar el examen del expediente, se conoce que el señor Presidente de la Corte Superior de Justicia, ha concedido recurso de apelación interpuesto por la actora Narcisa Argandoña Vera, y que revisado el proceso no aparece que el demandado Dr. Edgardo Lara Averos haya interpuesto recurso de apelación ni se ha adherido en primera o segunda instancia, por lo que declara inadmisibles el recurso, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 4 de la ley de casación. Cabe mencionar que un proceso se eleva a conocimiento del Tribunal de Casación en virtud de la interposición del recurso de hecho, es imprescindible realizar un análisis de los fundamentos que tuvo el juzgador de instancia para negar el recurso de casación y que, como se ha señalado deben estar puntualizados en la motivación de su auto de inadmisión. En el presente caso el Tribunal de última instancia ha expuesto los motivos de su decisión de inadmitir el recurso de casación interpuesto, es decir obró conforme a derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Casación. Por lo expuesto, la Sala de Conjuera y Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia y al haber sido debidamente negado el recurso de casación NO ADMITE a trámite los recursos de casación y de hecho presentados por el Dr. Edgardo Lara (...)” Sic.

Argumentos de la demanda

El accionante manifiesta que fue citado con la demanda de nulidad de sentencia ejecutoriada presentada por la señora Narcisa Argandoña Vera, a la cual ha dado contestación, exponiendo que la misma es improcedente porque había sido dictada en última instancia y se encuentra ejecutoriada, y que no procede la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 301 del Código de Procedimiento Civil.

Señala que mediante sentencia del 08 de julio de 2010, el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas rechazó la demanda planteada por la señora Narcisa Argandoña Vera, sentencia de la cual la actora interpuso recurso de apelación ante la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de la misma provincia, la que mediante votos de mayoría dictó sentencia el 25 de julio de 2011 aceptando el recurso y revocando la sentencia dictada el 30 de noviembre de 1999, por el presidente de la entonces Corte Superior de Justicia de Quito.

El doctor Edgardo Secundino Lara Averos señala que frente a dicha sentencia interpuso recurso de casación y que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas le negó, argumentando que no se ha adherido al recurso de apelación, ante lo cual presentó el recurso de hecho y en virtud del mismo subió a la Corte Nacional de Justicia, y que la Sala de conjuera y conjueces de lo Civil y Mercantil de la citada Corte, en auto del 18 de mayo de 2012, inadmitió los recursos de casación y de hecho, respectivamente.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados con la decisión judicial

El accionante considera que el auto del 18 de mayo de 2012, dictado por la conjuera y conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos y garantías constitucionales al debido proceso, establecido en el artículo 76 numeral 7 literales I y m, esto es, a la motivación y a recurrir del fallo, y el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Contestación a la demanda

Comparecencia de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado en Secretaría de esta Corte el 11 de junio de 2013 a las 09:28, comparece al proceso y se limita a señalar casilla constitucional (N.º 18) para recibir notificaciones.

Comparecencia de los legitimados pasivos

La conjuera y conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio N.º 961-13-SCM-CNJ del 11 de junio de 2013, ingresado a esta Corte el 12 del mismo mes y año a las 12:19; luego de exponer los antecedentes del proceso, específicamente, en los numerales 3 y 4 de su informe, en lo principal, manifiestan:

“3. Revisado el proceso, esta Sala considera que el auto dictado por la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, resuelve con acierto la negativa del recurso de casación.

4. Con estos antecedentes, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ratifica los fundamentos del auto de inadmisión de 18 de mayo de 2012, a las 09h15.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer, sustanciar y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección nace en la Constitución de 2008 como una garantía jurisdiccional que tiene por objeto establecer un mecanismo seguro que garantice el pleno ejercicio de derechos y garantías constitucionales que pudieren verse afectados dentro de un proceso judicial; sin embargo, para la procedencia de esta garantía es indispensable que los sujetos procesales que la interponen, previamente agoten todos los recursos ordinarios y extraordinarios en la vía judicial, y que los mismos hayan sido deducidos dentro de término legal; así como que la falta de interposición de los mismos no sea atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.

Por lo expuesto y siendo esencia de la acción extraordinaria de protección la protección de derechos y garantías constitucionales, también atribuye a esta Corte Constitucional la competencia de verificar sobre la veracidad de presuntas violaciones de derechos y garantías del debido proceso y demás derechos garantizados en la Constitución de la República e instrumentos internacionales de derechos humanos, en la causa sometida a conocimiento y resolución de esta Corte.

Problemas jurídicos

La Corte Constitucional analizará el caso en base a la argumentación de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto del 18 de mayo de 2012, emitido por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en lo referente a la motivación y a recurrir del fallo, establecidos en el artículo 76 numeral 7, literales **I** y **m** de la Constitución de la República, como afirma el accionante?

2. El auto del 18 de mayo de 2012, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, como afirma el accionante?

Argumentación y resolución de los problemas jurídicos planteados

1. El auto del 18 de mayo de 2012, emitido por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en lo referente a la motivación y a recurrir del fallo, establecidos en el artículo 76 numeral 7 literales *l* y *m* de la Constitución de la República, como afirma el accionante?

El debido proceso es el verdadero cumplimiento de requisitos constitucionales y legales dentro de un procedimiento en el ámbito de la justicia, lo que también incluye, entre otros, la efectiva posibilidad de contar con una sentencia motivada, así como la garantía de que el fallo pueda ser revisado por un juez o tribunal superior.

1.- En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la motivación

Las normas jurídicas invocadas como fundamento del auto del 18 de mayo de 2012, guardan relación con los

antecedentes expuestos y la argumentación realizada; es decir, existe una adecuada correspondencia entre los razonamientos expuestos en el auto (18 de mayo de 2013) materia de la acción extraordinaria de protección y las normas de derecho que lo sustentan.

La afirmación del recurrente sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República, como es la falta de motivación del auto que impugna, evidencia una subjetiva apreciación bajo la cual no encuentra sustento, por cuanto las normas que fundamentan la decisión judicial se equiparan con los fundamentos de hecho, esto es, realizan una debida motivación evitando la arbitrariedad en la decisión y reafirmando la juricidad del fallo, pues el deber de motivar las decisiones no solo tiene relación con los actos del poder público, sino también con los actos jurisdiccionales emanados de los órganos judiciales; es así que en el caso sub júdice los jueces estaban obligados a interpretar y aplicar la norma legal en armonía con los preceptos constitucionales, cuyo ejercicio han realizado guardando conformidad con el contenido constitucional, evitando el incumplimiento de la norma legal como garantía del debido proceso y la debida motivación, y garantizando el derecho a la seguridad jurídica.

Por lo expuesto, de la revisión del libelo de la acción extraordinaria de protección que motiva la sustanciación de la presente causa y su cotejamiento con el auto denunciado de inmotivado (18 de mayo de 2012), no se advierte vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

m.- Recurrir el fallo en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos

La Constitución de la República consagra derechos y garantías del debido proceso, entre ellos, el derecho a recurrir del fallo a través de un recurso como mecanismo procesal, cuyo fin esencial es elevar a conocimiento del juez superior el fallo, para que subsane errores u omisiones sustanciales y de forma en los que los jueces de instancia hayan incurrido al emitirlos, y el recurrente obtenga la modificación de la misma, y en caso de vulneración de derechos constitucionales y del debido proceso pueda ser revocado y disponerse su reparación.

Este derecho a recurrir del fallo también se encuentra tutelado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos; por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹, instrumento internacional del cual es suscriptor el Ecuador, y que en concordancia con la norma constitucional establecida en el artículo 76 numeral 7 literal **I** garantiza que toda persona que haya sido declarada culpable de un delito tenga derecho a que el fallo condenatorio y la pena sean sometidos a conocimiento de un tribunal superior, conforme a lo prescripto por la norma jurídica.

¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15, numeral 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

En el caso sujeto a control constitucional, el recurso de casación no ha sido admitido a trámite, en virtud de que a criterio de los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ha sido adecuadamente negado por el órgano jurisdiccional de instancia, conforme así lo han manifestado en el auto del 18 de mayo de 2012 a las 09:15, señalando, en lo principal, que: “(...) En el presente caso la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante providencia de fecha 08 de agosto de 2011, las 15h12 al realizar el examen del expediente, se conoce que el señor Presidente de la Corte Superior de Justicia, ha concedido recurso de apelación interpuesto por la actora Narcisca Argandoña Vera, y que revisado el proceso no aparece que el demandado Dr. Edgardo Lara Averos haya interpuesto recurso de apelación ni se ha adherido en primera o segunda instancia, por lo que declara inadmisibles el recurso, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 4 de la ley de casación.(...) En el presente caso el Tribunal de última instancia ha expuesto los motivos de su decisión de inadmitir el recurso de casación interpuesto, es decir obró conforme a derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Casación. Por lo expuesto, la Sala de Conjuceza y Conjuceces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia y al haber sido debidamente negado el recurso de casación y de hecho presentados por el Dr. Edgardo Lara Averos”.

Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia fundamentan su decisión en la Ley de Casación, artículo 4², señalando que el recurrente no ha presentado recurso de apelación ni se ha adherido al de la contraparte.

De la revisión física y del análisis del expediente ordinario en el juicio de nulidad de sentencia ejecutoriada N.º 201-C-2010, se confirma que el doctor Edgardo Lara Averos no ha interpuesto recurso de apelación ni se ha adherido al de la contraparte como lo estipula la norma ordinaria; en este sentido, en el caso sub júdice no se observa vulneración de derechos y/o garantías constitucionales, y mal podría alegarlo quien habiendo podido adherirse al recurso de la contraparte para acceder mediante este instrumento procesal al superior, no lo ha hecho; y al no ejercerlo la norma infra constitucional niega la posibilidad de acceder al recurso de casación para continuar con el derecho a impugnar vía recurso vertical ante el órgano superior conforme disponía el trámite propio del procedimiento ordinario, en concordancia con norma constitucional prevista en el artículo 76, numeral 3³.

² Ley de Casación, artículo 4.- LEGITIMACION.- El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no 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 aquélla. No será admisible la adhesión al recurso de casación.

³ Constitución de la República, artículo 76, numeral 3.- Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Por lo expuesto, se concluye que en el auto del 18 de mayo de 2012, emitido por la conjuceza y conjuceces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, no se ha vulnerado el derecho al debido proceso, establecido en el artículo 76 numeral 7 literales I y m de la Constitución de la República, como erróneamente afirma el accionante.

2. El auto del 18 de mayo de 2012, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, como afirma el accionante?

El derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República⁴, garantiza a las personas la existencia y conocimiento previo de los preceptos jurídicos que conforman la legislación del Estado, su aplicación y garantía de cumplimiento por parte de autoridades públicas y los órganos judiciales.

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, en varias sentencias se pronunció acerca de la importancia del derecho a la seguridad jurídica, y específicamente en la sentencia N.º 231-12-SEP-CC, en el caso N.º 0772-09-EP, manifestó que “[M]ediante un ejercicio de interpretación integral constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano”⁵.

En el proceso sujeto a control constitucional, en la sustanciación de los recursos de casación y de hecho ante la conjuceza y conjuceces de la sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, los jueces ordinarios motivan debidamente el auto del 18 de mayo de 2012 a las 09h15 en la norma legal que se invoca en el mismo, han otorgado el trámite propio del procedimiento basados en normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por jueces competentes en razón del fuero y la materia; consecuentemente, han dotado de certeza práctica y plena vigencia del ordenamiento jurídico del Estado, por lo que la afirmación del accionante sobre la violación del derecho a la seguridad jurídica en el proceso, y particularmente, en el auto que impugna vía acción extraordinaria de protección, no tiene sustento; en este sentido, la mera alegación no basta para demostrar una presunta vulneración de derechos constitucionales.

⁴ Constitución de la República, 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.

⁵ Sentencia No. 231-12-SEP-CC, Caso No. 0772-09-EP, del 21 de junio de 2012.

Por lo expuesto, la conjueza y conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en el auto emitido el 18 de mayo de 2012, no vulneran el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, como erróneamente afirma el accionante.

Consideraciones adicionales

La argumentación del legitimado activo, sobre lo que a su criterio, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dice: "(...) MAL APLICANDO UNA LEY INFERIOR, SE COARTÓ MI DERECHO A RECURRIR DE UNA RESOLUCIÓN ADVERSA (...)", si bien ha sido explicada anteriormente, también es importante recordar que no corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la indebida o errónea aplicación de una ley infra constitucional, pues no corresponde a la esfera constitucional, sino eminentemente legal y a las autoridades y jueces ordinarios y por las vías que la misma ley franquea, por lo que a esta Corte no le corresponde ningún pronunciamiento.

Es importante destacar y aclarar que la acción extraordinaria de protección no debe ser interpretada como un recurso que les permita a quienes, al no estar de acuerdo con una sentencia o resolución, la impugnen como si se tratara de una nueva instancia dentro de la cual puedan alegar presuntas violaciones de la ley, o una inadecuada interpretación o aplicación de la misma, como ocurre en el caso sub júdice, ya que esta acción de garantía jurisdiccional por su naturaleza es tutelar el amparo directo y eficaz de los derechos y garantías previstas en la Constitución. En este sentido, los jueces constitucionales tienen la obligación de ejercer un control de la adecuada utilización de esta garantía jurisdiccional, evitando el abuso de la misma por parte de los usuarios, a través del acatamiento de las disposiciones de la normativa constitucional y precedentes jurisprudenciales constitucionales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete

votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0960-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 21 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 065-13-SEP-CC

CASO N.º 1144-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Marcela Aguiñaga Vallejo, en su calidad de ministra del Ambiente y la señora Esther Elizabeth Zumba Ullauri, en su condición de directora provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, demandan acción extraordinaria de protección ante la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 20 de mayo de 2010 a las 17h37, siendo recibido en esta Magistratura Constitucional el 18 de agosto de 2010 a las 14h30.

El secretario general de la Corte ha certificado que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 01 de diciembre de 2010 a las 16h08, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1144-10-EP, con voto salvado del juez Alfonso Luz Yunes.

En virtud del sorteo de las causas, le correspondió a la jueza Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa, quien mediante auto del 26 de abril de 2011, avocó conocimiento de la causa y dispuso se cite con la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al ingeniero Franklin Wilson Rubio Galarza, como tercero interesado, a la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado, a la ministra del Ambiente y a la directora provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, respectivamente; y conforme el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se convoca a audiencia pública a las partes el 04 de mayo de 2011 a las 11h00.

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

El Pleno del Organismo, en sesión del 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de casos, correspondiendo la presente causa al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 004-CCE-SUS-2013 del 07 de enero de 2013, con el cual se remitió el respectivo expediente (fojas 50 del expediente).

El 12 de marzo de 2013 a las 10h00, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso, disponiendo se haga conocer a las partes la recepción del proceso.

Fundamentos de la demanda

Las legitimadas activas en lo principal manifiestan: Que, dentro de la acción de protección N.º 92-2010, los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, no observaron claros preceptos constitucionales como los previstos en los artículos 75, 76 numeral 1 y 7, 82 y 173 de la Constitución de la República.

Las demandantes indican que los legitimados pasivos inobservaron que el 28 de agosto de 2009, el señor Franklin Rubio Galarza, presentó demanda de plena jurisdicción o subjetiva ante la Sala Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, por no estar de acuerdo con la resolución que destituyó del cargo de profesional 3, resultado del sumario administrativo instaurado en su contra en la Dirección Provincial del Guayas del Medio Ambiente, en base a lo establecido en los artículos 49 literal **b** y 43 literal **e** de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, proceso que aún continúa en trámite.

Las recurrentes aducen que el 27 de noviembre de 2009, el señor Franklin Rubio Galarza, interpone acción de protección en contra del mismo acto que lo destituyó del cargo que ocupaba, ante el juez vigésimo cuarto de lo civil de Guayaquil, lo cual constituye un abuso del derecho

conforme se desprende del contenido del artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: “Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas...”.

Finalmente las accionantes alegan que la acción de protección no procede cuando existe vía judicial ordinaria para la reclamación de derechos y más aún cuando existe un proceso contencioso administrativo pendiente, litis pendencia que se tramita en la Sala Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, presentado con anterioridad a la Acción de Protección.

Derechos constitucionales que se consideran vulnerados

Las demandantes indican que con tal accionar vulnera los derechos constitucionales establecidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literal 1, 82 y 173 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, solicitan que se acepte la acción y se declare la violación de sus derechos.

Contestación a la demanda

Comparecencia del señor Franklin Wilson Rubio Galarza, tercero con interés en la causa

En lo principal dice: que el Ministerio del Ambiente carece de legitimación activa y el derecho para interponer la acción extraordinaria de protección, por cuanto pretende desconocer la sentencia de los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quienes ratificaron la resolución del juez *a quo* que resolvió que sus derechos constitucionales fueron violentados al destituirlo de la manera más cruel, sin prueba alguna en circunstancias en que se encontraba con permiso médico al haber sido mordido por un perro pitbull, lo que le obligó a ser intervenido.

Alega que la acción extraordinaria de protección conforme los artículos 9 y 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional solo puede ser presentado por las personas entendidas como seres humanos; por tanto, el Ministerio del Ambiente carece de derecho y de legitimación activa para proponer la presente acción.

Comparecencia de los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas

En lo principal informan: que la primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, con voto de mayoría de sus integrantes confirma el fallo, declarando con lugar la referida acción, misma que es impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección.

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por el abogado Esteban Secaira Vaca, actuario de la jueza sustanciadora, se establece que el 04 de mayo de 2011 a las 11h00, tuvo lugar la audiencia pública, misma que contó con la participación del abogado Santiago Cueva Jiménez, en representación del Ministerio del Ambiente. La otra parte, pese a estar debidamente notificada, no se presentó a la misma.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa de la ministra del Ambiente y la directora provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: "Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". En el presente caso, conforme se desprende del expediente, el señor Franklin Wilson Rubio Galarza, propuso una acción de protección, demandando a la señora Marcela Aguiñaga Vallejo, ministra del Ambiente y a la señora Esther Elizabeth Zumba Ullauri, directora provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, por haberle juzgado mediante sumario administrativo y en consecuencia expedir la acción de personal de destitución. Por tanto, la señora ministra así como la directora provincial de dicha Cartera del Estado, han sido legitimadas pasivas en la acción de protección, enmarcándose en lo previsto en el artículo 41 numeral 1, *ibidem* que dice: "Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio".

Al haberse aceptado la acción de protección a favor del señor Franklin Wilson Rubio Galarza, tanto en primera y segunda instancia, en su condición de autoridad pública demandada y legitimado pasivo, la señora Marcela Aguiñaga Vallejo, ministra del Ambiente y la señora Esther Elizabeth Zumba Ullauri, directora provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, interponen la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose ahora, en legitimadas activas, conforme el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Aclaración del caso concreto

Actos administrativos adoptados por la autoridad competente del Ministerio del Ambiente (legitimado pasivo en la acción de protección) **para destituir al señor Franklin Wilson Rubio Galarza, del cargo de profesional 3**

En virtud de la resolución del sumario administrativo N.º 04-2008 seguido en contra del señor Franklin Wilson Rubio Galarza, quien ostentaba el cargo de profesional 3 en la Dirección Provincial del Guayas del Medio Ambiente, se ha expedido la acción de personal N.º 099190 del 30 de marzo de 2009 que destituye.

Ante esta situación, el señor Franklin Wilson Rubio Galarza, interpone una acción de protección en contra de la ministra del Ambiente y directora provincial del Guayas del Medio Ambiente (ahora legitimadas activas en esta acción), ante el juez vigésimo cuarto de lo civil de Guayaquil, quien en sentencia del 11 de diciembre de 2009, aceptó la acción, dejando sin efecto el acto de destitución.

Los demandados recurren en apelación, correspondiéndoles conocer y resolver a los jueces integrantes de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quienes en sentencia de mayoría del 26 de abril de 2010, resolvieron confirmar lo pronunciado por el juez *a quo*.

Ante las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales, la ministra del Ambiente y la Directora Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, demandadas en la acción de protección, recurren en acción extraordinaria de protección, impugnando la sentencia de mayoría del 26 de abril de 2010, que es materia del análisis, porque consideran que se ha violado derechos constitucionales a la tutela judicial, cumplimiento de las normas, la motivación, seguridad jurídica y vía de impugnabilidad, previstos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, 82 y 173 de la Constitución de la República.

Identificación de los problemas jurídicos

Las legitimadas activas alegan la improcedencia de la acción de protección, señalando que: "las acciones de protección no proceden cuando existen vías judiciales ordinarias para la reclamación de derechos y aún más cuando existe un proceso contencioso administrativo pendiente, litis pendencia, que se tramita en la Sala Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, presentado con anterioridad a la Acción de Protección"; por tanto, consideran que la decisión judicial impugnada violó los derechos constitucionales a la tutela judicial, el cumplimiento de las disposiciones legales, la motivación, seguridad jurídica y vía de impugnabilidad, previstos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, 82 y 173 de la Constitución de la República, en su orden.

Para resolver las supuestas acusaciones formulados por las legitimadas activas, esta Corte resolverá los siguientes problemas jurídicos:

En la acción de protección, los legitimados pasivos ¿conocieron y resolvieron asuntos relacionados con la vulneración de derechos constitucionales?

En la sentencia impugnada ¿los jueces vulneraron el derecho constitucional al debido proceso previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

En la acción de protección, los legitimados pasivos ¿conocieron y resolvieron asuntos relacionados con la vulneración de derechos constitucionales?

De conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el juez al asumir una acción de garantías jurisdiccionales de derechos, ineludiblemente, debe reflexionar y discernir, si el caso sometido a su conocimiento y resolución no esté amparado por otro tipo de acción o mecanismos de defensa judicial. Es decir, corresponde dilucidar sobre dos niveles: i) el de legalidad y ii) el de constitucionalidad, sin pretender disminuir la importancia del primero y sobresalir en el ejercicio del segundo.

Quizá una herramienta que podría darnos una relativa certeza sobre este problema es distinguir las diferentes facetas que puede tener un derecho como tal, por ejemplo: Cuando un hijo menor de edad, nacido fuera del matrimonio, pretende solicitar la protección de sus derechos a la igualdad y a la educación que tiene su medio hermano, nacido dentro del matrimonio que contrajo su padre. Estas son cuestiones reguladas básicamente por el Código Civil, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia; siendo por tanto, una realidad que encuentra solución, ante un potencial conflicto, en un nivel de legalidad y ante la jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, el derecho de igualdad entre hijos, discriminación de hijo por condición extramatrimonial, derecho a la educación de hijo extramatrimonial, podrían ser objeto de un análisis en la jurisdicción constitucional, concretamente en una acción de protección contra un particular, cuando los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, temas que no podrían ser abordados de manera global con los procedimientos y reglas contenidos en las leyes en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, que si bien se trata de un mecanismo de defensa judicial, no resultaría adecuado ni eficaz para proteger el derecho violado.

El juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los fundamentos fácticos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y a verificar si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia. Por tanto, es ineludible que el recurrente describa el acto u omisión violatorio del derecho de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente sobre el derecho constitucional supuestamente vulnerado. Estos elementos, informados adecuadamente al juez constitucional, hace posible el debate constitucional en el ámbito de la jurisdicción constitucional.

En efecto, el demandante en la acción de protección, básicamente alegó cuestiones como: que en la sustanciación del sumario administrativo se violentaron expresas disposiciones contempladas en los artículos 42 y 68 de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa – LOSCCA–, y del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutivo –ERJAFE–, en consecuencia, alega vulneraciones de orden legal. Por otra parte, aduce que el biólogo Mario Brito Carvajal, en su calidad de director provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, perdió la competencia legal para seguir tramitando el sumario administrativo, en virtud de los artículos 333 y 334 del Código de Procedimiento Civil; por tanto, aduce que la normativa legal ha sido vulnerada en la sustanciación del sumario administrativo recurrido y concluye plasmando la supuesta vulneración a la supremacía constitucional, la igualdad ante la ley, previstos en el artículo 1; 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador. (Fojas 104 a 119, cuerpo 2 del expediente de instancia).

Visto las características y detalles del caso concreto, la acusación de supuestas violaciones procedimentales por omisión de las disposiciones legales (artículos 42, 68 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa – LOSCCA– y del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva), son cuestiones que no conlleva problemas jurídicos de evidente relevancia constitucional, toda vez que no se relacionan ni contienen vulneración de derechos constitucionales; pues, su controversia gira alrededor de supuestas violaciones a las disposiciones legales señaladas.

Por mandato del artículo 88 de la Constitución de la República, **el juez constitucional solo puede conocer en una acción de protección presentada contra actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, si dicha acción plantea de una manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente la vulneración de derechos constitucionales.** De allí que, el juez constitucional no tiene competencia si el caso no contiene una relación directa y evidente con el contenido constitucional de los derechos, pues, así lo prescribe el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”.

El Legislador ha establecido normas previas y claras que regula y especifica la vía judicial correspondiente, tanto para el control de legalidad, como para el control de constitucionalidad; el procedimiento adecuado y eficaz para proteger su derecho violado; sin que por ello –por así establecerlo expresamente el ordenamiento– pueda invadirse atribuciones que atañen al control de la legalidad,

toda vez que, contra resoluciones que lesionen derechos establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna resolución de carácter administrativo disciplinario, si con esta se infringe la ley o reglamento, el ordenamiento jurídico establece el recurso contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Efectivamente, para el caso de control de la legalidad, el artículo 173 de la Constitución de la República, establece que todo acto administrativo es susceptible de impugnación por la vía judicial, derecho de oposición desarrollado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuerpo normativo que ha previsto el denominado recurso objetivo o de anulación o por exceso de poder.

Así mismo, el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial contempla el principio de impugnabilidad que dice, que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, que no son decisiones jurisdiccionales, constituyen actos de la administración pública o tributaria, impugnables en sede judicial; y de manera puntual, el artículo 217 ibídem, estipula que les corresponde a las juezas y jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo conocer y resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares por violación de normas legales o de derechos individuales, expresados en actos o hechos administrativos, así como conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, y supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos; por ello, la actividad del juez constitucional no puede remplazar a la del juez ordinario en una acción de protección.

En consecuencia, tanto el juez vigésimo cuarto de lo civil de Guayaquil, Johnny Coral Ron, así como los jueces de mayoría de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, conocieron y resolvieron una demanda que no conlleva a la violación de derechos constitucionales.

En la sentencia impugnada ¿los jueces vulneraron el derecho constitucional al debido proceso previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República dice: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes”.

Al operador del derecho, en su condición de administrador y guardián de las normas, se le confía la función de proteger y hacer respetar los derechos dentro de los lineamientos existenciales por las que transita la parábola vital de los individuos y la sociedad. La sumisión al mandato de las

leyes hace que las decisiones logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativo de una perniciosa influencia en las decisiones, la plena objetividad en el tratamiento de los problemas y la decisión, vincula al juez al derecho vigente; y en tal sentido, demuestra que todo fallo responde a lo que el derecho ordena y no a valoraciones personales que posean. Así, le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados, y que la misma responde, a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaborados por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador.

En aplicación de esta garantía que forma parte del debido proceso, los jueces al resolver las causas sometidas a su conocimiento, en cualquier materia, deben observar la normativa constitucional u ordinaria aplicable al caso, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

Por su parte, el artículo 173 ídem dice que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial”.

Los derechos constitucionales y legales, solo pueden ser adecuadamente ejercidos y defendidos en el marco del debido proceso. En consecuencia, para que un proceso judicial sea constitucionalmente válido, el juez y las partes procesales deben conducirlo en el marco del debido proceso.

La intromisión de la jurisdicción ordinaria o constitucional, implica el quebrantamiento de los mecanismos previstos por el sistema para reestablecer su plena eficacia de los derechos.

En el presente caso, los legitimados pasivos al conocer y resolver la acción de protección propuesta por el ingeniero Franklin Rubio Galarza, como se ha referido en los acápites anteriores, al no desprender la existencia de una violación de carácter constitucional, debían desestimarla, más aún cuando expresamente ha sido alegada por las autoridades del Ministerio del Ambiente.

Por lo anotado, esta Corte declara que los legitimados pasivos vulneraron el derecho constitucional al debido proceso previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, alegado por las legitimadas activas.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 26 de abril de 2010 a las 12h40 por los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 0092-2010 y la sentencia expedida el 11 de diciembre de 2009, por el juez vigésimo cuarto de lo civil de Guayaquil, dentro de la acción de protección N.º 0932420091104.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión ordinaria del 21 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 1144-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 21 de agosto del 2013

SENTENCIA N.º 066-13-SEP-CC

CASO N.º 0724-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda interpuesta por el señor Luis Wilfrido Mendoza Giler en contra de la sentencia de 19 de abril del

2011, emitida por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, se presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 03 de mayo de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 03 de mayo de 2011 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 18 de julio de 2011 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0724-11-EP.

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

El Pleno del Organismo, en sesión del 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de casos y correspondió la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 004-CCE-SG-SUS-2013 del 14 de enero de 2013, por el cual se remite el respectivo expediente.

El 22 de enero de 2013, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso, disponiendo que se haga conocer a las partes la recepción del proceso.

De la demanda y sus argumentos

El señor Luis Wilfrido Mendoza, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, presenta una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 19 de abril de 2011, dictada por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, así como de varias resoluciones de fechas 19, 25 y 28 de abril de 2011, dictadas por el mismo organismo, dentro de la causa N.º 057-2011; de la resolución N.º PLE-CNE-3-30-3-2011, emitida por el Consejo Nacional Electoral, y de la resolución N.º 00123-03-2011-RI-JPEM, expedida por la Junta Provincial Electoral de Manabí, por considerar que vulneran los derechos constitucionales previstos en los artículos 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **l**; 169, 66 numeral 23 de la Constitución de la República.

Afirma el accionante que del texto de la sentencia se infiere con toda claridad que la sentencia no se encuentra motivada, por cuanto el Tribunal, para desestimar el recurso interpuesto, se basa en transcripciones sin previo análisis, dando como resultado que la resolución sea nula, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República. De esta forma, el accionante señala que el órgano electoral debe justificar los argumentos racionales que son fundamento de la decisión, sobre todo cuando se trata de elementos valorativos.

En este orden, argumenta el accionante que el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, establece el derecho a dirigir peticiones individuales a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas, como ocurre en el presente caso, en que no ha sido atendida ni motivada la resolución emitida, conforme la obligación legal y constitucional existente.

Así, informa que frente a la notificación de la sentencia inconstitucional e ilegal, emitida por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, sin la debida motivación, presentó el accionante recurso de aclaración y ampliación, el cual fue negado con fecha 25 de abril de 2010, sin ningún sustento legal ni motivación, violentando el ordenamiento jurídico legal y constitucional vigente, pues conforme lo señalan los artículos 66 numeral 23 y artículo 82 de la Constitución, en armonía con el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, y artículo 384 del Código de la Democracia, y artículo 44 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales del Tribunal Contencioso Electoral, previo a cualquier pronunciamiento, estaban en la obligación de correr traslado a la contraparte para que se pronuncie sobre el pedido de aclaración y ampliación, y agotado dicho término debieron pronunciarse negando o aceptando el recurso, debidamente motivado, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, vulnerando los derechos constitucionales previstos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República.

Informa que de la negativa de aclaración y ampliación solicitó oportunamente la revocatoria de la providencia, sin embargo, considera que sin observar el procedimiento legal y constitucional referido, el Tribunal Contencioso Electoral violenta el ordenamiento jurídico y, en providencia del 28 de abril de 2011, sin la motivación constitucional, negó la revocatoria solicitada.

Por tanto, considera que la sentencia impugnada y las resoluciones N.º PLE-CNE-3-30-3-2011, emitidas mediante oficio N.º 0001793 del 01 de abril de 2011, por el Consejo Nacional Electoral y 00123-03-2011-RI-JPEM de la Junta Provincial Electoral de Manabí, por no estar debidamente motivadas, vulneran por acción las reglas del debido proceso, señaladas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **I** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante solicita expresamente:

“a. Dejar sin efecto y nula la sentencia dictada el 19 de abril de 2011.- Las 17h45 dictada dentro de la Causa No. 157-2011 por el PLENO DEL CONSEJO ELECTORAL (Jueces Electorales) y todas y cada una de las providencias inmotivadas dictadas dentro de la referida causa.

b. La ilegalidad y nulidad de la Resolución PLE-CNE-3-30-3-2011, que me fuera notificado mediante oficio No. 0001793 del 01 de abril de 2011 por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y por ende, nula resolución No. 00123-03-2011-RI-JPEM de la Junta Provincial Electoral de Manabí, en base y por la transgresión de lo previsto en el artículo 76 numeral 1 y 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador, y transgrediéndose norma expresa contemplada en el capítulo Sexto Derechos de Libertad Art. 66 numeral 18 y 23 de este mismo cuerpo y acorde a lo establecido en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador “Código de la Democracia”.

c. Dispóngase el archivo definitivo del proceso de revocatoria del mandato que se siguen en mi contra, por existir un error de inconstitucionalidad del proceso, al haber calificado y aprobado la revocatoria de mandato en base a un padrón electoral de 17.116 ciudadanos empadronados, mientras que el sufragio de revocatoria del mandato, realizado el 20 de marzo de 2011 se llevó a efecto con un padrón electoral de 17.709 ciudadanos transgiriéndose el PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY en concordancia con la violación a los principios constitucionales tipificados en el Art. 76 numeral 1, numeral 7 literal I) y artículo 66 numerales 18 y 23, Art. 424, 425, 426 y 427, en concordancia con la Sección 4ta. Recursos y Acciones Contencioso Electorales, Art. 269 numerales 4; 5; 6; 7 y 8 de la ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador “Código de la Democracia” (...).

d. 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 lo que solicito que ustedes dispongan las medidas urgentes destinadas a hacer cesar de forma inmediata las consecuencias de la sentencia violatoria de derechos constitucionales dictada el 19 de abril de 2011.- Las 17h45 por los señores jueces integrantes del Tribunal Contencioso Electoral, la misma que se encuentra ejecutoriada atento a lo señalado en el Art. 87 de la nueva Constitución.

e. Solicito en definitiva señores miembros y jueces de la Corte Constitucional que en la resolución que ustedes dicten, se acepte la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN que me corresponde por haber fundamentado y demostrado la violación constitucional que se me ha causado...”.

De la contestación y sus argumentos

Comparece la doctora Ximena Endara Osejo, en su calidad de presidenta y representante legal del Tribunal Contencioso Electoral y manifiesta:

La Constitución de la República, en su artículo 217, concede a la Función Electoral la atribución de garantizar los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía, garantía constitucional que se efectiviza y materializa, en la vía jurisdiccional, por medio del Tribunal Contencioso Electoral. De esta forma, señala que, atendiendo al principio de competencia, el Tribunal Contencioso Electoral en materia de derechos políticos o de participación, ejerce de forma única y privativa el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de los organismos de administración electoral, de las organizaciones y sujetos políticos, de conformidad con lo establecido en el artículo 217 de la Carta Fundamental.

Así, argumenta que de las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral no caben recursos ni acciones de ninguna naturaleza, por cuanto su materia es especializada y sujeta a principios jurídicos como los de preclusividad y definitividad. En consecuencia, expresa que atendiendo al hecho innegable de que en materia electoral los plazos

perentorios no admiten modificación, los fallos y resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral adquieren el carácter de definitivos, inamovibles y la no admisibilidad de revisión alguna. Por tanto, sostiene la compareciente que la Corte Constitucional carece de competencia en razón de la materia para entrar a revisar los fallos de la justicia especializada en materia electoral, que por mandato constitucional ejerce tutela sobre los derechos políticos que se expresan mediante el sufragio, a través de sentencias de última instancia e inmediato cumplimiento y que no serán susceptibles de revisión, que por su valor definitivo constituyen jurisprudencia electoral. En tal circunstancia, considera que la acción extraordinaria de protección resulta inaplicable a decisiones de justicia electoral.

En este orden, a más de lo manifestado, la compareciente realiza un análisis respecto a la competencia del Tribunal Contencioso Electoral, en el caso concreto, precisando los antecedentes y el procedimiento seguido en sede jurisdiccional electoral.

Ahora bien, respecto a la falta de motivación y presunta vulneración del debido proceso en la sentencia impugnada, señala la compareciente que el Tribunal consideró para su resolución el informe N.º 289-20-11-CEP-DAJ-CNE-2011 del 29 de marzo de 2011, firmado por el director de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral, el cual hace referencia a la impugnación a los resultados numéricos y a la verificación de las actas extraídas del centro de cómputo de la Junta Provincial Electoral de Manabí, habiéndose comprobado que las mismas no tenían inconsistencias numéricas y estaban dentro de los parámetros del número de electores con el que contaba cada junta receptora del voto, sin que exista algo más que considerar, puesto que el accionante no aportó prueba alguna. En consecuencia, la nulidad solicitada por falta de motivación no procede, más aún considerando que a fin de garantizar la legalidad en los procedimientos electorales, la nulidad procede en los casos expresamente previstos en la ley, siempre y cuando los hechos, defectos o irregularidades influyan en los resultados de las votaciones o de los escrutinios, o que por irracionalidad se lleve a establecer que puede haberse alterado el resultado de una votación, lo cual no ha sucedido, puesto que el Centro de Cómputo de la Junta Provincial Electoral de Manabí comprobó que las actas, con el contenido de los votos de los sufragios, no tenían inconsistencias numéricas.

En tal virtud, concluye la compareciente que lo que pretende el accionante es que se declare la nulidad del proceso electoral de revocatoria de mandato realizado por el Consejo Nacional Electoral CNE, el 20 de marzo de 2011.

Finalmente, considera que la presente acción resulta improcedente, por cuanto no se establecen los parámetros de admisibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo expuesto, solicita:

“a. Que se rechace la pretensión del accionante señor Luis Wilfrido Mendoza Giler, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Junín, provincia de Manabí, y sus peticiones contenidas en la Acción

Extraordinaria de Protección, mediante la cual pretende inconstitucionalmente desconocer que además de las funciones que determina la Ley, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 221 de la Constitución, sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento, y en razón de que este organismo de justicia electoral es garante de los derechos de participación en materia electoral en concordancia con lo establecido en los artículos 167, 168 y 217 de la norma supra”.

Comparecencia de la Procuraduría General del Estado

Comparece en la presente acción extraordinaria de protección el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado y señala casilla constitucional.

De los argumentos de terceros interesados en el proceso

Comparecen los señores Sergio Gustavo Alcívar Sánchez y Cristóbal Colón Macías Zambrano, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Junín, respectivamente, y en lo principal señalan:

La acción extraordinaria de protección de la referencia es improcedente y no debió ser admitida a trámite por la Sala de Admisión, puesto que se inobservó el contenido del artículo 62 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que ordena que “la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante los procesos electorales”. Es decir, conforme se manifiesta, la Sala de Admisión no verificó que la acción constitucional se presenta en contra de la sentencia del 19 de abril de 2011, dictada por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, dentro de la causa electoral N.º 057-2011, durante el proceso electoral de revocatoria de mandato del ex alcalde del cantón Junín y de la consulta popular referéndum.

En este sentido, explica que la acción extraordinaria de protección fue presentada el 02 de mayo de 2011 ante el secretario general encargado del Tribunal Contencioso Electoral, quien la remitió a la Corte Constitucional el 03 de mayo de 2011, es decir, fue presentada durante la declaratoria del proceso electoral que comprende, desde la convocatoria realizada por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución PLE-CNE.13-20-1-2011, publicada en el Registro Oficial N.º 378 del 04 de febrero de 2011, hasta la fecha de proclamación de los resultados y resolución de todos los recursos y acciones contencioso electorales. En tal virtud, indica que el día 02 de mayo de 2011, fecha de presentación de la acción extraordinaria de protección, se encontraba declarado en período electoral para el proceso de Consulta Popular y Referéndum del sábado 07 de mayo de 2011, causa suficiente para que la acción no haya sido admitida.

En este orden, el análisis del marco legal que sustenta la sentencia impugnada, manifiesta que la Constitución de la República, en su artículo 217, otorga a la Función Electoral

la atribución de garantizar los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, garantía que se hace efectiva en la vía jurisdiccional por medio del Tribunal Contencioso Electoral. El artículo 221 *ibídem* establece que los fallos y resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral constituyen jurisprudencia electoral, son de última instancia e inmediato cumplimiento y serán susceptibles de revisión, precisamente en el ámbito de una materia que es de exclusiva jurisdicción y competencia. Es así como los fallos y resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral adquieren el carácter de definitivos, inamovibles y no sujetos a revisión.

Respecto a la falta de motivación de la sentencia y resoluciones impugnadas, indica que las mismas sí se encuentran debidamente motivadas, y en ellas se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, conforme lo exige el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, por lo que no pueden ser consideradas nulas.

Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que se rechace la equivocada pretensión del accionante.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Aclaración de los antecedentes que dieron origen al proceso contencioso electoral (Caso N.º 057-2011)

La presente acción tiene como antecedente la impugnación de los resultados numéricos del proceso de revocatoria del mandato del Alcalde del cantón Junín, provincia de Manabí, promovido por el ciudadano José Manuel Giler Bermello en contra del señor Luis Wilfrido Mendoza Giler, alcalde del cantón Junín, de la provincia de Manabí. El referido alcalde interpuso el recurso ordinario de apelación electoral de la Resolución N.º PLE-CNE-3-30-3-2011, que fue notificado mediante oficio N.º 0001793 del 01 de abril de 2011 por el Consejo Nacional Electoral (segunda instancia en sede administrativa), que negó la impugnación de los resultados numéricos del proceso de revocatoria del mandato del alcalde del cantón Junín, provincia de Manabí, por improcedente. El Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, el 19 de abril de 2011 a las 17:45, desestimó el recurso ordinario de apelación interpuesto por el señor Luis Wilfrido Mendoza Giler, alcalde del cantón Junín provincia de Manabí. De esta sentencia, el alcalde de Junín solicita el recurso de aclaración de la sentencia, mismo que en auto del 25 de abril de 2011 a las 16:35 resuelve negar dicho

recurso de aclaración. Posteriormente, solicita la revocatoria del auto que resolvió la aclaración, que ha sido atendida en auto del 28 de abril de 2011 a las 11:45, manifestando: "...no procede la revocatoria solicitada y se esta a lo dispuesto en la providencia dictada el 25 de abril de 2011, a las 16H45".

Así, mediante la presente acción extraordinaria de protección, el accionante pretende que se deje sin efecto las decisiones judiciales electorales de fechas 19 de abril de 2011, dictada por el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, dentro de la causa N.º 057-2011; de la resolución N.º PLE-CNE-3-30-3-2011 del 30 de marzo de 2011, emitida por el Consejo Nacional Electoral; y de la resolución N.º 00123-03-2011-RI-JPEM, expedida por la Junta Provincial Electoral de Manabí, con la finalidad de que al declarar la vulneración de derechos constitucionales, se deje sin efecto el proceso de revocatoria de mandato seguido en su contra. La solicitud se fundamenta en la falta de motivación de las resoluciones impugnadas, puesto que en su criterio no se consideraron las pruebas aportadas al proceso, así como, por ampararse las mismas en un criterio errado emitido por el director de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral, entre otros hechos, que llevan a concluir que en el proceso de revocatoria de mandato instaurado en su contra se ha vulnerado el derecho al debido proceso, por falta de motivación de las resoluciones referidas, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Análisis formal de la acción

Por tratarse de decisiones dictadas por el máximo órgano de justicia electoral, es necesario, previo a analizar los argumentos del accionante, examinar la procedencia de la presente acción extraordinaria de protección, para posteriormente, en base a dichos elementos –si cabe la posibilidad– pronunciarnos respecto al tema de fondo.

Aclaración sobre la procedencia de la acción extraordinaria de protección respecto de las decisiones emitidas por el Tribunal Contencioso Electoral

La Constitución de la República, en sus artículos 94¹ y 437², señala que la acción extraordinaria de protección procede con la finalidad de proteger los derechos que se encuentren vulnerados por las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, definitiva y ejecutoriada.

¹ Art. 94.- "La Acción Extraordinaria de Protección procederá contra sentencias o autos definitivos en que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional".

² Art. 437 "[...] constará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas; 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución."

Esto se explica en virtud del principio de supremacía de la Constitución, en tanto norma suprema y prevalente, garantiza la constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos, a través de varios mecanismos de control jurisdiccional –acción extraordinaria de protección–³, que actúan frente a todas las funciones del Estado, incluida la Función Electoral, que está obligada al igual que las demás al cumplimiento estricto de la norma constitucional y al respeto y protección efectiva de los derechos constitucionales dentro de los procesos electorales⁴. En sí, es un recurso extraordinario contra sentencias arbitrarias, frente a atropellos de los jueces o posibilidades de error judicial; más precisamente por las siguientes razones: i) por cuanto los procesos judiciales son el escenario adecuado para el amparo de derechos constitucionales, pues en ellos el juez debe tener en cuenta a la Constitución, y las partes cuentan con los recursos que logren respeto de sus derechos y para impugnar decisiones erróneas y, ii) nada asegura la infalibilidad de los jueces que se pueden equivocar como juez que conoce del proceso. Además, posee la finalidad de unificar la jurisprudencia en la materia y constituye un instrumento esencial para que la Constitución no sea letra muerta, ya que obliga a los jueces a aplicar los derechos constitucionales en las decisiones de las controversias. Esto significa la constitucionalización del derecho y de las parcelas importantes de la vida, pues al mismo tiempo un mecanismo efectivo de justicia constitucional y una tentativa de lograr una justicia rápida y asequible a los ciudadanos⁵.

Sobre este tema, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades en las siguientes sentencias:

Sentencia N.º 002-09-SEP-CC, caso N.º 0111-09-EP, que en lo principal señala:

³ Juan Montaña Pinto aclara que la acción extraordinaria de protección prevista en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, cuenta con las siguientes características: “Independencia. No guarda relación procesal con respecto de otras garantías jurisdiccionales, tales como la acción de protección, ni resuelve sobre los asuntos litigiosos que motivaron un proceso en la jurisdicción ordinaria. Excepcionalidad. Toda vez que solo procede contra determinadas actuaciones judiciales, y bajo el cumplimiento de ciertos requisitos de procedibilidad establecidos por la misma norma constitucional. Especialidad. Porque solo puede ser activada respecto del a vulneración de derechos constitucionales, producidos por acción u omisión, no así para la declaración de derechos patrimoniales, o respecto de omisiones de carácter estrictamente legal. Residualidad. Porque únicamente cabe cuando se han agotado todos los mecanismos ordinarios y extraordinarios de impugnación de las decisiones jurisdiccionales cuestionadas”. Ver: Juan Montaña Pinto, *La acción extraordinaria de protección*, en “Apuntes de Derecho Procesal Constitucional”, Tomo 2, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito, p. 130.

⁴ Juan Montaña Pinto, *La acción extraordinaria de protección*, en “Apuntes de Derecho Procesal Constitucional”, Tomo 2, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito, p. 129.

⁵ GARCÍA Villegas Mauricio y UPRIMNY Rodrigo, ¿Qué hacer con la tutela contra sentencias? en yepesdejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=25 -

Sobre el conocimiento de la Corte Constitucional de resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral en las que presuntamente se violen derechos

“El Tribunal Contencioso Electoral, por intermedio de su presidenta, manifiesta que en materia de derechos políticos o de participación, el Tribunal Contencioso Electoral “ejerce de forma única y privativa el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de los organismos de administración electoral, de las organizaciones y sujetos políticos, de conformidad con lo establecido en los artículos 217 y 221 de la carta fundamental” (fjs. 43). Señala, además, que la Corte Constitucional “carece de competencia en razón de la materia para entrar a revisar fallos de la justicia especializada en materia electoral [...]” (fjs. 44).

Al respecto, esta Corte estima equivocada la lectura de la Constitución, así como de la concepción de las atribuciones y competencias que estima poseer el Tribunal Contencioso Electoral. Efectivamente, este órgano tiene como obligación garantizar el ejercicio de los derechos políticos cuando por ejemplo, decide si una lista de candidatos puede o no ser inscrita o cuando toma decisiones sobre la impugnación de candidaturas, entre otras, sin embargo, eso no significa que tengan competencias sobre el control de constitucionalidad de los problemas que puedan emerger en el ejercicio de aquellos derechos. Es más, en el ejercicio de sus competencias, el Tribunal Contencioso Electoral bien podría violentar derechos fundamentales, casos en los cuales es la Corte Constitucional la competente para dilucidar la cuestión.

No cabe duda de que el Tribunal Contencioso Electoral, en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, establece jurisprudencia electoral de última instancia, pero eso no significa que los sujetos políticos que consideren violados sus derechos no puedan acudir a la Corte Constitucional, es decir, a la entidad que de acuerdo al Art. 429 de la Constitución de la República, es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia; ¿en qué materia?, pues en lo relativo a derechos constitucionales fundamentales, que en el caso concreto que nos ocupa, dice relación con el derecho de participación política y de ser elegidos, que a juicio de la accionante ha sido violentado por el Tribunal Contencioso Electoral.

El Tribunal Contencioso Electoral se dedica a conocer controversias en derecho, en materias específicas (la electoral), tal como lo hacen, por ejemplo, los jueces y tribunales de lo penal, los jueces y salas de lo civil o tránsito que se dedican a ramas del derecho específicas, cuyos fallos podrían ser conocidos por esta Corte, siempre que existan indicios de violación de derechos fundamentales y del debido proceso. Este hecho demuestra que la afirmación hecha por el sujeto pasivo de esta acción extraordinaria de protección está fuera de sitio⁶.

⁶ Registro Oficial Suplemento No. 590, jueves 14 de mayo del 2009, Pág. 17

Sentencia N.º 001-09-SEP-CC, caso N.º 0084-09-EP:

“Dentro de la revisión de sentencias se encuentran inmiscuidas las que emita el Tribunal Contencioso Electoral, ya que esta función del Estado pronuncia fallos de última y definitiva instancia, con carácter jurisdiccional (Art. 221.1, 2, 3), circunstancia que permite la intervención de la Corte Constitucional para el periodo de Transición, en desarrollo de la función de guarda de la integridad y Supremacía de la Constitución de la República (Art. 424), constituye un deber de todos los operadores jurídicos es considerar la Constitución como una norma dotada de unidad de sentido en la aplicación de las normas fundamentales del Estado. Es así, que debe optarse por una interpretación sistemática cuyos efectos irradian al resto del ordenamiento jurídico. Es precisamente a partir del principio de hermenéutica constitucional que ha de comprenderse el alcance de los derechos constitucionales fundamentales, el acceso a la administración de justicia y a un debido proceso sin dilaciones injustificadas. Dentro del marco jurídico contenido en el artículo 1 de la Constitución de la República “el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos [...]”. Para evidenciar el deber de revisar los fallos del Tribunal Contencioso Electoral, cabe identificar el significado de Estado Constitucional, lo cual implica un constitucionalismo rígido, a saber existen los siguientes cambios: a) un cambio de paradigma del derecho, se afirma que el principio de legalidad es una norma en la cual se reconoce el derecho positivo existente; b) subordinación de la legalidad a la Constitución, jerárquicamente superior a las leyes; y, c) evidencia la verificación del precedente. Ante todo cambian las condiciones de las leyes y de los fallos de la justicia ordinaria y electoral en este caso, la finalidad es generar una coherencia con el contenido de los principios constitucionales. El constitucionalismo, impone también las obligaciones y prohibiciones de contenido, correlativos a los derechos de libertad y otros derechos sociales.⁷ El Estado de derechos esquematiza una evolución histórica en relación al derecho (Estado Liberal de Derecho), pues en sentido amplio implica que todos los poderes públicos y privados, están sometidos a los derechos⁸ y controles contenidos en la Constitución de la República, dentro de este contexto se materializa el principio de Supremacía Constitucional contenido en el artículo 424 de la Constitución vigente que dice:

“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”.

⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*, Madrid, Trotta, edc. Miguel Carbonell, Neoconstitucionalismo (s), 2003, p.18

⁸ AVILA, Ramiro, *Constitución del 2008 en el Contexto Andino: Análisis de la Doctrina y el Derecho Comparado*, Quito, Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad No.- 3 Edtr, Ramiro Ávila, edc., 1ª, No.- 2 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, p. 25

... el artículo 424 es taxativo [...] no hay excepción al artículo y debe ser aplicado directamente por los jueces y autoridades públicas [...],” queda identificado el carácter fuerte de la Constitución a ser desarrollado por las funciones del Estado y particularmente, por la Corte Constitucional. Así como evidencia la afectación a la ubicación de la primacía de la ley, que se encuentra bajo el principio de constitucionalidad, lo cual posibilita al Pleno de la Corte Constitucional intervenir en las sentencias de justicia electoral, en virtud de la protección de las Garantías Constitucionales, siempre y cuando, se verificase la existencia de circunstancias que evidencien la amenaza o vulneración de un derecho fundamental y del debido proceso”.

Sentencia N.º 005-09-SEP-CC, caso N.º 0112-09-EP:

“SEXTA.- Los argumentos expresados por la autoridad electoral accionada referente a la incompetencia de la Corte Constitucional para revisar los fallos dictados por el Tribunal Contencioso Electoral, por tratarse de una materia especializada, así como la consideración de que el Tribunal “ejerce de forma única y privativa el control de la constitucionalidad”, son errados, puesto que ya el Estado de Derecho establecía, como sus caracteres esenciales, la juridicidad, el control y la responsabilidad, con el fin de que la actuación del poder público sea enmarcada dentro del ordenamiento jurídico y así poder precautelar los derechos de los particulares, de los posibles abusos y excesos del poder, y que en caso de que esto ocurra, el particular pueda activar los mecanismos establecidos en la ley para obtener su efectiva reparación. Más aún, en los actuales momentos en que vivimos en un Estado Constitucional de derechos y justicia social, se debe entender que no existe función del Estado que no sea objeto de control; es más, con el fin de que prevalezcan los derechos constitucionales de las personas, en la nueva Constitución se ha creado un importante número de garantías, (como la acción extraordinaria de protección que estamos analizando) que constituyen herramientas para el cumplimiento de los derechos; así, Ramiro Ávila, citando a Ferrajoli y su teoría garantista manifiesta que, “la existencia de un derecho demanda la creación de una garantía adecuada”; por lo tanto, la no existencia de garantías implica una omisión por parte del Estado, pudiendo ser ésta producto del legislador como del juzgador y debe ser considerada como una inconstitucionalidad⁹. Por otro lado, la Constitución, en su artículo 429, establece que: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. (...)”, de tal guisa, que la afirmación de que el Tribunal Contencioso Electoral ejerce de forma única y privativa el control constitucional de los actos de los organismos electorales y de las organizaciones políticas, es imprecisa, además, que no se debe olvidar que los derechos de participación

⁹ Ramiro Avila Santamaría, Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos, en “Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva”, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, No.2, Ministerio de Justicia, Quito, 2008, pág. 91

como se los denomina a los derechos políticos en el actual texto constitucional, tienen la categoría de fundamentales. Se debe recordar que los derechos políticos junto a los civiles, conocidos también como de primera generación, han venido siendo debidamente constitucionalizados y justiciabilizados¹⁰ en las cartas fundamentales occidentales desde el siglo 18, lo que demuestra su larga tradición e importancia en nuestra cultura jurídica”.

Sentencia N.º 002-09-SEP-CC, caso N.º 0111-09-EP:

“Al respecto, esta Corte estima equivocada la lectura de la Constitución, así como de la concepción de las atribuciones y competencias que estima poseer el Tribunal Contencioso Electoral. Efectivamente, este órgano tiene como obligación garantizar el ejercicio de los derechos políticos cuando por ejemplo, decide si una lista de candidatos puede o no ser inscrita o cuando toma decisiones sobre la impugnación de candidaturas, entre otras, sin embargo, eso no significa que tengan competencias sobre el control de constitucionalidad de los problemas que puedan emerger en el ejercicio e aquellos derechos. Es más, en el ejercicio de sus competencias, el Tribunal Contencioso Electoral bien podría violentar derechos fundamentales, casos en los cuales es la Corte Constitucional la competente para dilucidar la cuestión.

No cabe duda de que el Tribunal Contencioso Electoral, en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, establece jurisprudencia electoral de última instancia, pero eso no significa que los sujetos políticos que consideren violados sus derechos no puedan acudir a la Corte Constitucional, es decir, a la entidad que de acuerdo al Art. 429 de la Constitución de la República, es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia; ¿en qué materia?, pues en lo relativo a derechos constitucionales fundamentales, que en el caso concreto que nos ocupa, dice relación con el derecho de participación política y de ser elegidos, que a juicio de la accionante ha sido violentado por el Tribunal Contencioso Electoral.

El Tribunal Contencioso Electoral se dedica a conocer controversias en derecho, en materias específicas (la electoral), tal como lo hacen, por ejemplo, los jueces y tribunales de lo penal, los jueces y salas de lo civil o tránsito que se dedican a ramas del derecho específicas, cuyos fallos podrían ser conocidos por esta Corte, siempre que existan indicios de violación de derechos fundamentales y del debido proceso (...)”¹¹.

Por otra parte, corresponde determinar si en el presente caso es procedente esta acción, al tenor de lo previsto en el artículo 62 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prescribe: “Que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales”. (El subrayado le pertenece a la Corte).

La disposición transcrita ha señalado con absoluta claridad que procede la acción extraordinaria de protección contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral, siempre que no se interpongan durante el proceso electoral.

Ahora bien, conforme se desprende de la certificación emitida por el abogado Fabián Haro Aspiazú, secretario general del Tribunal Contencioso Electoral, constante a foja 60 del expediente, se constata que el día 02 de mayo de 2011, fecha de interposición de la presente acción extraordinaria de protección, se encontraba declarado el período electoral para el proceso de referéndum y consulta popular 2011, desde la convocatoria realizada por el Consejo Nacional Electoral de fecha 24 de febrero de 2011, hasta que se resuelvan todos los recursos y acciones contenciosas electorales. En tal virtud, si bien al momento de presentar la acción extraordinaria de protección se había declarado el período electoral, el mismo tenía por objeto un proceso distinto a la revocatoria de mandato, esto es, para efectos de la Consulta Popular de 2011; por tanto, la disposición del artículo 62 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no cabe aplicar en el presente caso.

Esta Corte pasa a analizar el fondo del asunto y considera necesario plantear y resolver los siguientes problemas jurídicos:

- Los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y de la Junta Provincial Electoral de Manabí ¿vulneran el derecho al debido proceso, al no valorar las pruebas aportadas por el accionante?
- Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral ¿vulneran el derecho al debido proceso, por falta de motivación, al fundamentar sus resoluciones en un memorando de asesoría, y no sobre hechos fácticos?

Argumentación de los problemas jurídicos planteados

Los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y de la Junta Provincial Electoral de Manabí ¿vulneran el derecho al debido proceso, al no valorar las pruebas aportadas por el accionante?

Conforme consta en la demanda, uno de los argumentos centrales expuestos por el accionante para considerar que las resoluciones impugnadas vulneran su derecho al debido proceso, es precisamente que los entes obligados a resolver los recursos interpuestos no valoraron las pruebas aportadas, que conforme lo menciona el mismo, consistían “en copias notariales, y videos del informe anual de la rendición de cuentas, adhesivos publicitarios con la imagen

¹⁰ Justiciabilidad, entendida como la posibilidad de que los titulares de los derechos conculcados puedan accionar los mecanismos judiciales para obtener su reparación.

¹¹ Ver sentencia No. 002-09-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0111-09-EP, publicada en el Suplemento del RO de 14 de mayo de 2009.

del economista Rafael Correa, reporte de resultados de alcaldes por cantón, reporte de resultados parcial de revocatoria, resolución n.º 001-23-03-2011-R1-JPEM de 23 de marzo de 2011, notificación n.º 000042 de 11 de enero de 2011, Oficio Circular n.º 000075 de 10 de enero de 2011, del recurso de impugnación a la resolución n.º 00123-032011-R1-JPEM de la Junta Provincial Electoral de Manabí presentado el 25 de marzo de 2011, la cual se resume en cinco ejes para declarar la ilegalidad y nulidad del proceso de revocatoria de mandato del domingo 20 de marzo de 2011, por parte de la Junta Provincial Electoral de Manabí¹².

En este sentido, atendiendo la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, no es procedente que esta Corte valore las pruebas aportadas por el hoy accionante en el proceso resuelto por la Función Electoral. El trabajo de la Corte Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, consiste en el presente caso en garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución¹³. Por tanto, no cabe por parte de este Organismo realizar valoración alguna de las pruebas que, presuntamente, no fueron consideradas por los entes encargados de conocer y resolver los recursos electorales interpuestos, porque al hacerlo se estaría desnaturalizando la garantía jurisdiccional planteada.

En consecuencia, esta Corte no realiza pronunciamiento alguno respecto al argumento esgrimido por el hoy accionante, acerca de la falta de valoración de prueba en el proceso electoral N.º 0057-11-TCE.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral ¿vulneran el derecho al debido proceso, por falta de motivación, al fundamentar sus resoluciones en un memorando de asesoría, y no sobre hechos fácticos?

Se reitera lo manifestado por la Corte en relación a la vulneración de la debida motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República:

«La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: “la motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable”¹⁴.

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión. Es decir, “las resoluciones judiciales que contengan contradicciones internas, arbitrariedades y errores lógicos que las conviertan en manifiestamente irrazonables, aún teniéndola, se las considerará carentes de motivación y, por lo tanto, vulnerarán el derecho a la tutela efectiva (...). Para que se considere cumplido el requisito de la motivación, es necesario que lleve a cabo la doble finalidad de exteriorizar, de un lado, el fundamento de la decisión adoptada, haciendo explícito que éste responda a una determinada interpretación del Derecho, y de permitir, de otro, su eventual control jurisdiccional mediante el efectivo ejercicio de los derechos”.

Resulta evidente entonces “... que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía. (...) En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y que puedan discutir las con conocimiento de causa¹⁵”.

Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada¹⁶».

En este sentido, las resoluciones impugnadas expedidas por los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral no vulneran el derecho al debido proceso por falta de motivación, puesto que los miembros de los órganos referidos cumplen con su deber de motivar su decisión, como se explicará a continuación.

En concreto, es criterio de la Corte que las resoluciones impugnadas resuelven todos los puntos de la pretensión, con argumentos claros y precisos, y no como lo menciona el accionante. En primer lugar, el Consejo Nacional Electoral, mediante resolución N.º PLE-CNE-3-30-3-2011, resolvió la pretensión en forma desfavorable al hoy accionante, puesto que se estableció que una vez que se verificaron las actas extraídas del Centro de Cómputo de dicha delegación provincial, se pudo comprobar que las mismas no tenían inconsistencia numérica, ya que los votos por el SI, por el NO, NULOS y BLANCOS, estaban dentro de los parámetros del número de electores con el que contaba cada junta receptora del voto¹⁷. De esta forma, se constata que el

¹² Ver foja 15 del expediente.

¹³ Ver artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁴ Prieto Sanchís, Atienza citad por Egas Zavala, Jorge. Apuntes de Derecho Constitucional. Guayaquil (EC) 2009, pág. 93.

¹⁵ Perfecto Andrés Ibáñez, Justicia penal, derechos y garantías. Lima – Bogotá, Palestra y Temis, 2007, pág. 193.

¹⁶ Ver sentencia n.º 0069-10-SEP-CC, en el caso n.º 0005-10-EP, de 09 de diciembre de 2010.

¹⁷ Ver Resolución n.º PLE-CNE-3-30-3-2011, fojas 195 y 196 del expediente.

Consejo Nacional Electoral sustenta su resolución en dos aspectos fundamentales: el primero referido a la legalidad del proceso de revocatoria de mandato, conforme consta en los considerandos de la resolución en mención, y en segundo lugar la verificación de las actas extraídas del centro de cómputo de la delegación provincial, en la cual se comprobó que no existía inconsistencia numérica y, por tanto, no cabía aceptar el recurso de impugnación interpuesto, tanto más considerando que la situaciones fácticas de presunta anormalidad denunciadas por el hoy accionante no fueron comprobadas.

En esta línea, el Tribunal Contencioso Electoral, mediante sentencia del 19 de abril de 2011, absolvió el recurso ordinario de apelación interpuesto por el hoy accionante, y expresamente consideró:

“... que tanto la Junta Provincial Electoral de Manabí, así como el Consejo Nacional Electoral han cumplido con el debido proceso y se ha motivado en legal y debida forma las decisiones dictadas por la Junta Provincial Electoral de Manabí y el Consejo Nacional Electoral en el marco que señala el artículo 76 de la Constitución, que las resoluciones administrativas han sido notificadas al recurrente, quien desde el inicio del proceso de revocatoria de mandato ha tomado parte de las acciones que se ha puesto. Cada una de las decisiones de los organismos pertinentes han sido debidamente motivadas señalándose de manera precisa las normas y principios jurídicos en que se han fundamentado; es decir, con pertinencia y de manera explícita basándose en los antecedentes de hecho para aplicar el derecho”.

En efecto, tal como se desprende del contenido de su resolución, el Tribunal Contencioso Electoral, luego del análisis pertinente respecto del procedimiento llevado a cabo en sede administrativa electoral, considera que tanto la delegación provincial de Manabí como el Consejo Nacional Electoral, durante el proceso de revocatoria de mandato, han ceñido su procedimiento a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, siendo debidamente motivadas y respetándose el debido proceso en sede administrativa. Además, se pronuncia respecto a todas las alegaciones expuestas en el recurso ordinario de apelación interpuesto ante el Consejo Nacional Electoral por el hoy accionante, resolviendo desestimar por improcedente el recurso ordinario de apelación planteado.

Así, el Tribunal en el escrito de contestación hizo un señalamiento expreso ratificando la legalidad de las resoluciones impugnadas, las cuales –en su criterio– no han podido ser desvirtuadas por el recurrente, a quien le correspondía la carga de la prueba dentro del proceso administrativo. En este sentido, afirma que el hoy accionante no ha aportado elementos de convicción que hagan presumir a los juzgadores que exista violación de algún derecho e inobservancia al debido trámite administrativo y, por tanto, invoca la presunción de legitimidad y validez de los actos y decisiones adoptadas en ejercicio de la potestad administrativa, del cual gozan los organismos electorales.

Lo expuesto anteriormente evidencia que las resoluciones impugnadas no pueden ser cuestionadas por falta de

motivación, puesto que en sus argumentaciones se demuestra la existencia de criterios de racionalidad, debida lógica y coherencia entre la pretensión y las consideraciones expuestas en la decisión, en mérito de los cuales se desestiman por improcedentes los recursos planteados.

En consecuencia, esta Corte concluye que las resoluciones impugnadas no vulneran el derecho constitucional al debido proceso, porque los legitimados pasivos cumplieron su deber constitucional de motivar sus resoluciones, conforme lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez y Wendy Molina Andrade, en sesión ordinaria del 21 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 0724-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez, Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 21 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 067-13-SEP-CC

CASO N.º 2172-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 30 de noviembre del 2011, las 11h00, se presentó la acción extraordinaria de protección ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Mediante providencia del 13 de diciembre de 2011 a las 15h36, la Sala dispuso que se remita el expediente completo a la Corte Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 15 de diciembre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional, para el período de transición, a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción extraordinaria de protección, sometida a juicio de admisibilidad, reúne todos los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 09 de enero del 2012 a las 16h44, admitió a trámite la acción.

La exjueza constitucional, Nina Pacari Vega, avocó conocimiento de la causa el 28 de marzo de 2012.

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

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, mediante memorando N.º 007-CCE-SG-SUS-2013 del 7 de enero de 2013, remitió el expediente al juez sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán, a fin de que continúe con el trámite de la causa.

El juez sustanciador mediante providencia del 20 de marzo de 2013 a las 08h02, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y notificó a las partes, así como a los terceros con interés en la causa.

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo, abogado Mauricio Freire Morán, en calidad de procurador judicial de la abogada Suad Manssur Villagrán, superintendente de Compañías, presentó esta acción extraordinaria de protección, argumentando en lo principal lo siguiente:

Impugna la resolución expedida el 28 de octubre de 2011, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio por remoción N.º 16-947-2008, 178-2011, 328-2011, mediante la cual se resolvió desestimar el recurso de casación interpuesto respecto de la sentencia expedida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, el 27 de enero de 2011, dentro del juicio propuesto por el señor César Augusto del Pozo Guarderas y en consecuencia se dispone la restitución a su cargo de director de informática de la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones de la Oficina Matriz de la Superintendencia de Compañías.

El Tribunal de lo Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo a través de boletas del 28 de abril y 7 de marzo de 2008, puso en conocimiento de la Superintendencia de Compañías la demanda deducida por el economista César Augusto del Pozo Guarderas, exfuncionario de la entidad en calidad de director de tecnología de información y comunicaciones; cuya pretensión es que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N.º ADM-07312 del 17 de octubre de 2007 y que se refiere a la remoción del actor, por considerarse el cargo de libre nombramiento y remoción.

El 12 de junio de 2008 la Superintendencia de Compañías dentro del término legal da contestación a la demanda con las respectivas excepciones, además adjunta el expediente administrativo.

El 28 de enero de 2010, se presentó el escrito solicitando a la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo que declare el abandono de instancia de conformidad a lo previsto en los artículos 57 y 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que la última diligencia en el proceso fue el 02 de junio de 2008. Sin embargo, el 24 de marzo de 2010, sin proveer el pedido de abandono como dictamina la ley, el Tribunal abre la causa a prueba por el término de diez días.

El 27 de enero de 2011, el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, Segunda Sala, dictó la respectiva sentencia en la que se acepta la demanda interpuesta por el economista César Augusto del Pozo Guarderas, exfuncionario de la institución, en contra de la Superintendencia de Compañías, y declara la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N.º ADM-07312 del 17 de octubre de 2007, por considerar indebida la cesación de funciones de la que posteriormente se plantea recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia.

El 31 de octubre de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia rechaza el recurso de casación interpuesto por la Superintendencia de Compañías.

Dice el accionante que la sentencia de casación, pese a la abundante demostración de la vulneración legal por parte del Tribunal Distrital N.º 1, Segunda Sala, al dictar la sentencia, se limita a decir que: "La Sala no tiene facultad para llenar vacíos, ni puede variar, de oficio, el ámbito de la o de las causales invocadas, ni efectuar interpretación extensiva respecto de las normas, causales y modos de infracción que

no fueron planteados o que se plantearon deficientemente”. De lo expuesto se observa que no se ha analizado los errores en la sentencia.

Además señala que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, Segunda Sala, el 21 de enero de 2011, en dos hojas resuelve sobre el caso llevado a su conocimiento donde, de manera breve, hace un recuento de los hechos del caso, las pretensiones del actor, las excepciones y las pruebas aportadas por las partes. Este recuento no debe entenderse como estudio, puesto que únicamente culmina con dos consideraciones dispositivas (séptima y octava) en las cuales de ninguna manera el Tribunal sustenta su fallo.

El legitimado activo considera que en el presente caso se vulneró el debido proceso desde que se abrió la causa a prueba, ya que con anticipación la Superintendencia de Compañías solicitó el abandono de la causa, petición que nunca fue provista ni aceptándola o denegándola, por lo que se evidencia inclinación a defender los derechos del actor.

Manifiesta también que las decisiones judiciales impugnadas demuestran de manera evidente el incumplimiento de la obligación de actuar imparcialmente que tenía el funcionario judicial dentro de la demanda deducida por el economista César Augusto del Pozo en contra de la Superintendencia de Compañías; que no ha considerado las pruebas presentadas por el organismo de control, entre ellas la reestructuración institucional que le permitió crear una nueva unidad administrativa denominada Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, siendo nombrado como director de informática el actor de la demanda economista César del Pozo Guarderas. En este caso al no considerar el Tribunal un pedido de la parte demandada y dentro de la evolución del proceso para dar su fallo únicamente ha observado un organigrama de la Superintendencia de Compañías a fin de determinar que no se trata de primera ni segunda autoridad de la entidad, sin observar el orgánico funcional en donde se describen las funciones de dirección o control que se encontraban a cargo del actor, en su calidad de director de informática de la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, lo cual es una clara violación al principio de imparcialidad.

Finalmente, con los antecedentes expuestos, el accionante considera que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82; el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita establecido en el artículo 75 y el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales **a**, **c**, **i**, **k**, **l** y **m** de la Constitución de la República así como también los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pretensión concreta

El accionante manifestó que por existir una flagrante vulneración de los derechos constitucionales solicita:

- a) Admitir a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
- b) Declarar la existencia de la violación del derecho constitucional a la defensa, al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

c) Declarar la nulidad de las sentencias impugnadas, por falta de motivación y por violar los derechos fundamentales expuestos y se retrotraiga el proceso hasta el momento en el cual se causó la violación.

d) Disponer la suspensión inmediata de todos los efectos de la sentencia impugnada.

e) Oficiar al Consejo de la Judicatura para que determine la responsabilidad administrativa de los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 Contencioso Administrativo por haber dictado un fallo carente de motivación y violatorio a las garantías del debido proceso.

f) De considerarlo pertinente, oficiar a la Fiscalía para que investigue la existencia del delito de prevaricato, por haber fallado los jueces contra normas constitucionales y legales expresas.

De la parte accionada

Los doctores: Álvaro Ojeda Hidalgo, José Suing Nagua, Maritza Tatiana Pérez y Ximena Vintimilla Moscoso, mediante escrito presentado el 12 de abril de 2012, dan contestación al auto del 28 de marzo de 2012, dictado por la exjueza constitucional, Nina Pacari Vega, en el cual señalan lo siguiente:

La sentencia de casación, objeto de la acción extraordinaria de protección, la expidió la Sala conformada por los doctores Freddy Ordoñez Bermeo, Manuel Yépez Andrade y Clotario Salinas Montaña, en ejercicio de la jurisdicción y competencia que les otorgó la Constitución de la República y la Ley de Casación.

En el texto de dicha providencia constan claramente expuestos, los fundamentos fácticos y jurídicos que las sustentan. En consecuencia, esta Sala estima que no es preciso elaborar informe alguno.

Terceros con interés en el caso

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, amparado en los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y 17 y 18 de su Reglamento Orgánico Funcional, mediante escrito presentado el 21 de marzo de 2012, señaló casilla constitucional para las correspondientes notificaciones.

Asimismo, el 24 de abril de 2012, el economista César Augusto del Pozo Guarderas, presentó escrito señalando casilla constitucional.

Decisión judicial impugnada

La parte pertinente del fallo dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 28 de octubre de 2011 a las 16h05, que desestima el recurso de casación interpuesto y en consecuencia, no lo admite a trámite.

La decisión judicial impugnada en lo principal dice:

“...al no haberse cumplido los presupuestos legales para la procedencia de la denuncia al amparo de la causal invocada,

conforme lo establecen los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, esta Sala desestima el recurso interpuesto, y en consecuencia no lo admite a trámite...”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

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

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

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección consiste en que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad. Por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, como es la Corte Constitucional.

La acción extraordinaria de protección es una de las garantías jurisdiccionales establecidas tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Según el artículo 6 de la mencionada Ley, las garantías jurisdiccionales tienen la finalidad de “(...) la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”.

Por múltiples ocasiones esta Corte ha definido a las garantías jurisdiccionales en el sentido de que son declarativas, de conocimiento y reparatorias; debido a que a través de la interposición, en este caso, de la acción extraordinaria de protección “el juez constitucional debe realizar un análisis sustancial de la cuestión controvertida, luego de lo cual, tiene la obligación, si el caso lo amerita, de declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales e inmediatamente ordenar su reparación integral, conforme lo prescribe el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República. En este escenario, las

garantías jurisdiccionales determinan la obligación que tiene el juez constitucional en el control de los actos públicos, a efectos de que no se vulneren los derechos constitucionales; de este modo, las garantías constitucionales se orientan a dar sustento al Estado constitucional de derechos y justicia”¹.

El objeto de la acción extraordinaria de protección se encuentra determinado en el artículo 94 de la Constitución de la República y 58 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; esto es, la protección de los derechos constitucionales y debido proceso, en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, con el requisito que el accionante, al momento de presentar la acción haya agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, dentro del término legal.

Como bien señala la Corte esta acción se incorporó para “tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”².

Es decir, la acción extraordinaria de protección tutela todos los derechos constitucionales, para evitar la arbitrariedad de los operadores de justicia por acción u omisión; consecutivamente que se determine la existencia de la violación del derecho, se podrá exigir la reparación integral, propendiendo a que las cosas regresen al estado anterior a la vulneración. Esta acción exige que se hayan agotado los recursos tanto horizontales como verticales, permitiendo que la Corte Constitucional realice el control constitucional del auto, resolución o sentencia que se impugna en cuanto a dos aspectos fundamentales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

Problemas jurídicos planteados

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita; el derecho a la defensa que comprende el deber de motivación de las decisiones judiciales como parte del debido proceso y la seguridad jurídica, derechos establecidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literal I y 82 de la Constitución.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 049-10-SEP-CC, caso No. 0050-10-EP, juez constitucional ponente Dr. Roberto Bhrunis Lemarie.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP, juez constitucional ponente Dr. Msc. Alfonso Luz Yunes.

Por lo tanto, con el objeto de determinar la existencia o no de las referidas violaciones a derechos constitucionales se responderán las siguientes interrogantes:

El fallo dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 28 de octubre de 2011 a las 16h05 ¿vulnera los derechos a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses del accionante y el debido proceso que contiene la garantía del derecho a la defensa, consagrados en los artículos 75 y 76 numerales 1 y 7 literal I de la Constitución de la República?

Previo a dilucidar el problema jurídico planteado, se debe precisar en qué consiste el derecho a acceder a una tutela judicial, efectiva, imparcial y expedita.

Conforme lo mencionado por esta Corte en la sentencia N.º 020-09-SEP-CC del 13 de agosto de 2009:

“El derecho de tutela judicial efectiva, expedita e imparcial es aquel por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas; por lo tanto, la efectividad en la tutela de los derechos no se traduce únicamente en la mera construcción de una sentencia o fallo por parte del juez, sino además que dicho fallo debe ser argumentado, motivado y coherente”.

Concordante con lo señalado, la Corte ha considerado también que:

“(…) La tutela efectiva³, imparcial⁴ y expedita ha sido adoptada procesalmente como una de las garantías fundamentales con las que cuentan los individuos. Esta facultad conocida procesalmente como derecho de petición comporta una serie de obligaciones por parte del ente estatal; por un lado requiere la existencia de un

órgano jurisdiccional y de jueces y juezas, quienes investidos de potestad jurisdiccional deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la tan anhelada justicia. Empero, aquel acceso a los órganos jurisdiccionales no es suficiente para que se tutelen los derechos de los individuos, sino que una vez ejercitada la acción respectiva se requiere que los operadores judiciales realicen una labor diligente en donde se plasme la defensa de los derechos, sin evidenciar sesgos o prerrogativas a favor de ninguna de las partes procesales, manteniéndose de este modo un justo equilibrio que a su vez garantiza la confianza de las personas de acudir a estos órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos (...)”⁵.

De lo señalado acotamos que el derecho a una tutela judicial independiente requiere la no intromisión de ningún agente externo o influencia ajena para la toma de decisiones; esto obedece al principio de división de poderes del Estado, según el cual cada función del Estado goza de autonomía, permitiendo un adecuado y correcto desempeño en sus actividades.

Al referirse al debido proceso la Corte Constitucional, ha señalado que: “(…) es un conjunto de garantías que permiten tramitar adecuadamente cada procedimiento, asegurando la defensa. Estas condiciones mínimas son obligatorias y esenciales, desde el inicio de un proceso hasta la resolución judicial, manteniéndose inviolables durante toda la tramitación. Esta Corte se ha referido a este derecho constitucional como ‘el eje articulador de la validez procesal’ cuya vulneración constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, puesto que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales y a máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales y el respeto a los principios, valores y garantías constitucionales”⁶.

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra ligada al debido proceso que contiene el deber de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, este se encuentra alegado como vulnerado por el accionante, al respecto señalamos que el derecho a la motivación se encuentra establecido en el literal I numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual dispone:

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

³ La jurisprudencia constitucional española ha expresado: STS de 18 de junio de 1991 (RA 4473) F.J. 3º, “el contenido constitucional del mencionado derecho a la tutela judicial efectiva se manifiesta no solamente en el derecho de acceso a la jurisdicción y en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, sino que también, esencialmente, del derecho a obtener una resolución fundada jurídicamente”. (Almagro/Gimeno/Cortes/Moreno, Derecho Procesal, t. I, v. I, pág. 162-164). Citado en SENTENCIA N.º 205-12-SEP-CC, CASO N.º 1467-10-EP, CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN, Jueza constitucional sustanciadora: Dra. Nina Pacari Vega.

⁴ STS de 13 e noviembre de 1985 (RA 5606) F.J.3º, el derecho a la tutela judicial efectiva “no puede ser interpretado consagrando un derecho incondicional a la protección jurídica, sino como el derecho a obtenerla siempre que se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas, sin que, por otra parte, pueda hablarse de indefensión, cuando el recurrente ha tenido abiertas todas las instancias y recursos, incluido el de casación, para hacer valer sus derechos”. (Almagro/Gimeno/Cortes/Moreno, Derecho Procesal, t. I, v.I, pág. 162-164). Citado en SENTENCIA N.º 205-12-SEP-CC, CASO N.º 1467-10-EP, CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN, Jueza constitucional sustanciadora: Dra. Nina Pacari Vega.

⁵ SENTENCIA N.º 205-12-SEP-CC, CASO N.º 1467-10-EP, CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN, Jueza constitucional sustanciadora: Dra. Nina Pacari Vega.

⁶ Sentencia No. 011-09-SEP-CC, CASO: 0038-08-EP, CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición, Juez Ponente: Dr. Edgar Zárate Zárate.

En el mismo sentido, esta Corte ha señalado que:

“(...) La motivación equivale a fundamentación y comprende dos campos específicos: a) La explicación, consistente en la descripción de las causas que determinan la decisión que se adopta; y, b) La justificación, referida a las bases jurídicas en que se apoya la decisión (...)”⁷.

De lo anotado se infiere que para que una sentencia se encuentre motivada, el juez debe enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda y determinar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Del examen realizado al fallo impugnado se constata que el razonamiento realizado por la Sala en cuestión contiene los argumentos en función de los cuales dicha Sala considera pertinente no admitir a trámite el recurso de casación interpuesto, por no cumplir con los requisitos formales que este exige y fundamenta su resolución en base a las normas claras y específicas de la Ley de Casación, en la que se establecen los presupuestos de procedencia de este recurso. De igual modo, establece la correspondencia entre dichas norma y la consecuencia de su aplicación en la controversia planteada ante ella, identifica de forma clara las pretensiones y oposición de las partes, llegando a una conclusión jurídica en base a dichas precisiones.

Entre los principales argumentos esgrimidos por la Corte Nacional de Justicia, para no admitir a trámite el recurso de casación interpuesto, se observan los siguientes:

- a) Que la recurrente no precisa qué norma o que normas estima infringidas, y considera que sus alegaciones son contradictorias y excluyentes entre sí, atento el carácter restrictivo, formal y completo que la técnica jurídica exige para la procedencia del recurso de casación.
- b) Que al juez de casación le está vedado analizar la fase procesal probatoria porque tal análisis es atributo privativo del juez de instancia. Es necesario que el recurrente señale con exactitud el medio probatorio que considera infringido, la disposición legal que regula la valoración de ese medio probatorio que considera infringido, la disposición legal que regula la valoración de ese medio probatorio, el argumento que justifique la relación causa efecto de la infracción y la mención expresa de la o las normas sustantivas vulneradas por efecto de la transgresión de los preceptos jurídicos que regulan la valoración de la prueba, presupuestos que evidentemente no se han configurado al formular la impugnación de la sentencia.

- c) Que la Sala no tiene facultad para llenar vacíos, ni puede variar de oficio, el ámbito de la o de las causales invocadas, ni efectuar interpretación extensiva respecto a las normas, causales y modos de infracción que no fueron planteados en la demanda de casación o que se plantearon deficientemente.
- d) Que al no haberse cumplido los presupuestos legales la procedencia del recurso de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Casación, la Sala desestima el recurso interpuesto.

Del análisis del contenido de la decisión impugnada se evidencia que ha existido la respectiva argumentación, por parte de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que conocieron el caso y decidieron desestimar el recurso interpuesto y en consecuencia no lo admitieron a trámite. En la decisión impugnada consta, en forma detallada, los antecedentes procesales y en la parte considerativa se establece lo esencial respecto del análisis de procedencia de la interposición del recurso de casación que hace la Sala de la Corte Nacional.

Entre otros argumentos esgrimidos por el accionante para alegar que los jueces vulneraron el derecho de tutela judicial efectiva e imparcial de derechos, menciona la falta de valoración de la prueba aportada; al respecto es necesario reiterar que la valoración de la prueba es parte de las competencias de la justicia ordinaria, en consecuencia no se concibe a aquello como una denegación de tutela judicial efectiva e imparcial.

De acuerdo a lo establecido por la propia Constitución, respecto de las atribuciones de la Corte Constitucional, esta mediante la acción extraordinaria de protección, no es competente para emitir un criterio respecto de la procedencia o no de la interposición de un recurso de casación, siendo esto atribución exclusiva de la Corte Nacional de Justicia. Lo contrario significaría interferir en sus atribuciones, una de las cuales es precisamente calificar la admisibilidad de los recursos de casación interpuestos.

En los fundamentos jurídicos manifestados por la Sala de la Corte Nacional de Justicia, se señala expresamente las razones por las cuales se desestima el recurso. Por tanto, las razones que expresan los juzgadores para llegar a la conclusión de que no procede el recurso de casación interpuesto, son claras, racionales y cuentan con fundamento, a pesar de que la institución demandada esté en desacuerdo. En este sentido, se concluye que la decisión materia de impugnación no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, ni al debido proceso que incluye el derecho a la defensa, sin incurrir en defecto alguno por falta de motivación.

El fallo dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 28 de octubre de 2011 a las 16h05 ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica.

⁷ Sentencia N. o 0009-10-SEP-CC, caso N° 0595-09-EP, Juez Constitucional Sustanciador, Hernando Morales Vinuesa; y, Sentencia N° 025-09-SEP-CC, casos acumulados 023-09-EP, 0024-09-EP Y 0025-09-EP, Juez Constitucional Sustanciador, Patricio Pazmiño Freire.

La Corte Constitucional en algunas decisiones al referirse a la seguridad jurídica ha señalado que:⁸ es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno. La palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, significa estar seguros de algo y libre de cuidados. El Estado, como ente representativo del poder público de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que, en un sentido más amplio, tiene la obligación de establecer “seguridad jurídica”, al ejercer su “poder” político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente.

El derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional. Todos estos presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le competen a cada órgano.

Es necesario, para este análisis, señalar que si bien el accionante impugna el fallo de la Corte Nacional de Justicia que desestima el recurso de casación interpuesto, de la lectura de la demanda se observa que, en el presente caso, también considera opuesto a sus intereses la decisión adoptada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, en el proceso por restitución del cargo, seguido por el señor César Augusto del Pozo Guarderas en contra de la Superintendencia de Compañías. El demandante entre otros argumentos dice que: “Las decisiones judiciales que impugnamos demuestran de manera evidente la vulneración a la obligación de actuar imparcialmente que tenía el funcionario judicial... sin considerar las pruebas presentadas por este Organismo de

Control...”, pretendiendo de esta forma, que la Corte Constitucional se convierta en una nueva instancia y se pronuncie sobre asuntos que ya fueron analizados de manera oportuna en otras instancias. Al respecto, se debe tener presente que, dentro de las atribuciones otorgadas a esta Corte, no se encuentra la de pronunciarse respecto de la valoración de la prueba que realizaron los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo dentro del proceso.

Ahora bien, se hace necesario reiterar que no se puede pretender que con un recurso de casación, los jueces que conozcan el mismo, tengan que reexaminar ni valorar la prueba actuada en el proceso, ya que por la naturaleza de dicho recurso, solamente deben limitarse al análisis de la sentencia para determinar en su texto eventuales violaciones de la ley.

Así, el recurso de casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contiene una interpretación incorrecta o indebida aplicación de la ley o que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales. Su fallo le corresponde a un tribunal superior de justicia y habitualmente al de mayor jerarquía; es un recurso esencialmente formal y extraordinario, el cual para su procedencia debe ajustarse a ciertas causales, indispensables para su completa validez.

El recurso de casación: “...Es el recurso extraordinario que la ley concede a la parte agraviada con ciertas resoluciones judiciales para obtener la invalidación de éstas, cuando han sido dictadas con omisión de formalidades legales o, cuando han incidido en un procedimiento vicioso”⁹.

Sin embargo, dado su carácter eminentemente técnico y dispositivo, se exige que para que el Tribunal de Casación pueda entrar a conocer el fondo de las cuestiones planteadas, debe analizar una serie de requisitos de procedibilidad exigidos por la Ley de Casación, para la calificación y admisión; es así que su artículo 2 establece que el recurso de casación procede contra: a) las sentencias y los autos que pongan fin a los procesos de conocimiento; y b) contra las providencias de ejecución de fallos que: contravienen lo ejecutoriado, que contienen puntos no controvertidos, y que contienen puntos no decididos en el fallo.

Por otra parte, el artículo 3 *ibidem* establece las causales en que debe fundamentarse dicho recurso: a) En aplicación indebida; b) falta de aplicación; y c) errónea interpretación; en los siguientes casos: “A. Se refiere al derecho sustantivo, jurisprudencia obligatoria y a las normas procesales que vician el proceso de nulidad, en los siguientes casos: a) siempre que existan vicios insalvables; b) Si se ha provocado indefensión a las partes; c) si las causas de nulidad han influido en la decisión de la causa; y, d) siempre y cuando no se hubieren convalidado los vicios. Si se refiere a preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que haya conducido a una equivocada aplicación o no aplicación de las normas de derecho. B. En el caso de que se haya resuelto lo que no fue materia del litigio u omitido de resolver puntos que fueran materia de la

⁸ Sentencia N.º 0007-10-SEP-CC, CASO N.º 0132-09-EP, CORTE CONSTITUCIONAL. para el período de transición, Jueza Sustanciadora: Dra. Nina Pacari Vega.

⁹ Rubianes, Jaime Flor. Teoría General de los Recursos Procesales. Librería Jurídica Cevallos. Pág. 75.

litis. C. En el caso de que la sentencia no contuviere los requisitos exigidos en la ley o su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles”¹⁰.

Del mismo modo, el juez *a aquo* ante quien se interpone el recurso, de conformidad con el artículo 7 de la misma Ley de Casación, revisará los siguientes aspectos para su admisión: a) Si la sentencia o auto es susceptible de recurso; b) Si se ha interpuesto dentro del término legal; c) Si el escrito que contiene el recurso reúne los requisitos formales de admisibilidad; y d) Si procede la concesión del recurso de casación; luego de ello, el juez *a aquo* concederá dicho recurso haciendo una exposición detallada de los fundamentos de la decisión, y si la parte recurrente solicita fijar caución, debe establecer el monto de la misma para disponer la suspensión de la ejecución del fallo impugnado. El Tribunal *ad quem*, por su parte, hará la misma revisión de admisibilidad, y luego de ello, en caso de que cumpla los requisitos legales, admitirá a trámite la impugnación; caso contrario, rechaza el recurso y dispone que se devuelva el proceso al inferior.

Conforme se puede dilucidar de lo expuesto, el recurso de casación es estrictamente formal y, de acuerdo con la ley, su trámite exige el cumplimiento de ciertos requisitos de procedibilidad. A este respecto se observa que, en el auto del 28 de octubre de 2011, materia de impugnación, la Sala de lo Contencioso de la Corte Nacional de Justicia, en relación con el recurso propuesto por la Superintendente de Compañías, encontró que este era improcedente, por cuanto consideró: “Que la Sala no tiene facultad para llenar vacíos, ni puede variar de oficio, el ámbito de la o de las causales invocadas, ni efectuar interpretación extensiva respecto a las normas, causales y modos de infracción que no fueron planteados o que se plantearon deficientemente...” y concluyó diciendo que “...al no haberse cumplido los presupuestos legales la procedencia del recurso de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Casación, la Sala desestima el recurso interpuesto”.

Como se puede apreciar de la simple lectura del auto, la Sala de lo Contencioso de la Corte Nacional realizó un examen de admisibilidad del recurso de casación, resultado del cual encontró que este era improcedente, sin que esto signifique que exista vulneración de la tutela judicial efectiva o el derecho al debido proceso y con ellos, la vulneración del derecho a la defensa del recurrente.

En el presente caso el accionante hace referencia a una serie de derechos vulnerados entre ellos la tutela judicial, el debido proceso, la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y la seguridad jurídica sin que se observe una fundamentación concreta en materia constitucional, que permita determinar la existencia de tales violaciones. El enumerar normas constitucionales o citar lo que la doctrina ha dicho sobre los derechos alegados no permite establecer que en realidad, hayan existido vulneraciones constitucionales; la simple enumeración o cita de derechos presuntamente violentados no permiten al juzgador determinar si eso efectivamente ocurrió. Quien propuso esta

acción debía demostrar la violación de las normas constitucionales de manera específica, cosa que no ha sucedido en el presente caso, de donde se ha observado que los jueces que han conocido el proceso, en su respectiva fase e instancia, lo han hecho apegados a las normas del debido proceso y procurando garantizar la seguridad jurídica de las partes.

Por lo tanto, los argumentos respecto de si el señor César Augusto del Pozo Guarderas tenía o no derecho a ser reintegrado a las funciones que cumplía en la Superintendencia de Compañías o la calidad de la que gozaba como servidor, correspondió valorar en su oportunidad a los jueces competentes, quienes ya se pronunciaron al respecto, sin que sea atribución de esta Corte emitir un criterio respecto a ello.

De la misma forma, es necesario señalar que el recurso de casación es de carácter extraordinario y que debe reunir ciertos requisitos exigidos por la ley para ser declarado procedente, además de tener un carácter subsanador de posibles errores judiciales. Debido al carácter extraordinario de este recurso, la Corte Nacional de Justicia es el órgano competente para su conocimiento, por tanto la pretensión del accionante de que se revise el fallo dictado por la Corte Nacional de Justicia que desestima el recurso interpuesto, es improcedente, por cuanto no involucra vulneración de derechos constitucionales.

Por lo expuesto, esta Corte considera que no existe violación del derecho a la seguridad jurídica por cuanto la decisión adoptada por la Corte Nacional en el proceso contencioso administrativo, objeto de análisis, ha sido dictada conforme a las atribuciones conferidas por la Constitución y la Ley. Que no existe una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y que tampoco se ha impedido al accionante ejercer su legítimo derecho a la defensa, que implica el deber de motivación de las decisiones judiciales que también se ha observado; la Corte Nacional ha expresado las razones jurídicas que motivan su actuación, precautelando los derechos fundamentales de las partes en el proceso.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

¹⁰ *Ibidem*, pag. 79-80

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión ordinaria del 21 de agosto de 2013. Lo certifico.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

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

CASO No. 2172-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 21 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 070-13-SEP-CC

CASO N.º 0308-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 14 de febrero de 2013, el señor Galo Salamea Molina, en su calidad de gerente y como tal representante legal de la compañía ADAPAUSTRO S. A., presentó acción extraordinaria de protección fundamentado en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 58 y 62 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en contra del auto definitivo de inadmisión del 17 de enero de 2013 a las 08h15, expedido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso N.º 585-2012, en contra del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (ex Corporación Aduanera Ecuatoriana), proceso que

inicialmente fue conocido por los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3, signado con el número 84-09.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la causa N.º 84-09 (primera instancia) y recurso N.º 585-2012 (segunda instancia), fueron remitidos a la Corte Constitucional mediante oficio N.º 110-2013-SCT-CNJ del 20 de febrero de 2013, suscrito por la secretaria relatora (e) de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 21 de febrero de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión por su parte, el 20 de marzo de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0308-13-EP.

Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa conforme el memorando de Secretaría General N.º 196-CCE-SG-SUS-2013 del 24 de abril de 2013.

La jueza constitucional, mediante providencia del 09 de julio de 2013 a las 08h00, avocó conocimiento de la presente causa, por la cual hace conocer a las partes procesales, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, director distrital de Cuenca de la SENA E, sobre la recepción del proceso, y solicitando a los jueces accionados, conforme el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción, en el término de diez días, disponiendo además que se cuente con el procurador general del Estado.

Detalle de la demanda

El ingeniero Galo Salamea Molina, por los derechos de la empresa que representa, ADAPAUSTRO S. A., fundamentado en el artículo 94 de la Constitución y artículos 58 y 62 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección.

La decisión judicial impugnada es el auto definitivo dictado y notificado, el 17 de enero de 2013 a las 08h15, por la Sala de conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

Señala el accionante que la empresa a la que representa, tiene como actividad económica el servicio de almacenamiento temporal, servicio que presta a los diferentes importadores de la ciudad de Cuenca, para lo cual cuenta con las respectivas autorizaciones por parte del organismo competente, Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE), anteriormente denominado Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

Para el desarrollo de su actividad económica necesita movilizar las cargas hasta la ciudad de Cuenca desde los respectivos puertos de arribo, debiendo contar con las autorizaciones por parte de las autoridades aduaneras, para el efecto. Debido al riesgo que genera dicha actividad, ha rendido las garantías suficientes con el fin de que se cubra los eventuales tributos que podría generarse en caso de algún siniestro.

Menciona que la CAE, en su momento, decidió cobrar al accionante, tributos que aparentemente se habían generado en función de mercadería que fue sustraída, y que la accionante en su calidad de almacenera tendría la obligación de responder por esta mercadería, aún cuando no haya sido nacionalizada, recalcando que el accionante debía prever acontecimientos como estos.

Explica que la autoridad aduanera, en su escrito de contestación, durante el proceso contencioso tributario, reconoció que existía jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Tributario de la ex Corte Suprema de Justicia, de casos idénticos, en los que se declaraba sin lugar las pretensiones de la CAE. Dicho precedente jurisprudencial ha reconocido que no puede existir obligación aduanera cuando la carga ha sido sustraída y no ha sido nacionalizada, resolviendo que la garantía no podría ser ejecutada, además de considerar competente al Tribunal Distrital de lo Fiscal para conocer causas como estas.

Dicho precedente jurisprudencial es respecto de casos iguales al caso en cuestión, y que inclusive, en algunos de ellos, el actor fue la misma empresa accionante.

El Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 sin razón y sustento alguno desconoce su competencia, señalando que los tribunales competentes para conocer la causa, son los de la ciudad de Guayaquil y en materia civil, desconoce el precedente jurisprudencial mencionado, provocando la violación al principio de igualdad.

De igual manera ha sucedido con la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al emitir el auto de inadmisión del recurso interpuesto, sin ni siquiera calificar la demanda, violentando de esta manera el legítimo derecho a la defensa.

Señala que se han violentado los siguientes derechos constitucionales:

El derecho al debido proceso contenido en el artículo 76 de la Constitución y su principio de igualdad, ya que en casos exactamente iguales se ha resuelto con diferentes criterios.

El derecho al debido proceso incluye la garantía que obliga a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, contenido en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución.

Dicha norma obliga a los jueces a que se administre justicia, conforme el ordenamiento jurídico, en concordancia con el artículo 172 de la Carta Magna.

Expresa que en el presente caso los jueces nacionales tenían la obligación de aplicar los precedentes jurisprudenciales

que se han señalado en el escrito, pues son casos idénticos. Señala adicionalmente que, los escritos mediante los cuales se interpone el recurso de casación fueron exactamente iguales al escrito presentado por la empresa a la cual representa y todos fueron aceptados a trámite, en la mayoría inclusive se reconoció el derecho y petición de la empresa actora.

El desconocimiento de esta jurisprudencia por parte de la Corte Nacional de Justicia, ocasionó el incumplimiento de la normativa vigente, transgrediendo así una garantía constitucional fundamental.

El derecho al debido proceso comprende el derecho a la defensa en el que se incluye como garantía el que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, sin que se verifique la motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda, y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de manera que los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideran nulos.

Señala que el artículo 75 de la Constitución, consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, mismo que permite a las personas hacer valer sus derechos e intereses ante los órganos de justicia. Artículo que no ha sido desconocido por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

Contestación a la demanda

La Sala Especializada de conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito de descargo respecto del caso sub júdice, ingresado el 23 de julio de 2013, señaló:

Que antes de la publicación de la nueva Constitución de la República del Ecuador, la Corte Nacional de Justicia tenía un régimen de administración de justicia diferente al actual.

Actualmente y basados en el Código Orgánico de la Función Judicial, existe una Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, la que desarrolla la tarea de conocer inicialmente las causas y emitir su criterio de admisibilidad; como tal su labor no es conocer los casos sobre su fondo, sino realizar un examen de formalidad sustancial, basados en los preceptos establecidos en la Ley de Casación.

Explica que el recurso de casación, al ser un recurso extraordinario no puede convertirse en la regla, debe conservar su carácter excepcional, cuyo fin tiene el control de la legalidad y del error judicial en los fallos de instancia.

Respecto del caso sub júdice señala que el escrito mediante el cual se interponía el recurso de casación, no precisaba los cargos que correspondía a la primera causal y cuales correspondían a la segunda causal del artículo 3 de la Ley de Casación, además de no mencionar la trascendencia de las infracciones alegadas en la decisión tomada en la sentencia recurrida, omisiones que considera, no son mera formalidad.

Respecto de lo señalado por el accionante, en su escrito de acción extraordinaria de protección explica que a la Sala Especializada de conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no le corresponde la tarea de analizar los argumentos en los que el accionante fundamentó su recurso, dicha tarea les corresponde a los jueces de la Sala, sino que es su obligación realizar un análisis de las formalidades sustanciales en las cuales se basa la admisibilidad de las causas.

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela, delegado del procurador general del Estado

Procede a señalar casillero constitucional N.º 18 para recibir las notificaciones que le correspondan.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0308-12-EP, con el fin de establecer si el auto definitivo dictado y notificado, el 17 de enero de 2013 a las 08h15, por la Sala de conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha vulnerado o no los derechos alegados.

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

Análisis constitucional

La Corte Constitucional sistematizará su argumentación en base a la resolución del siguiente problema jurídico:

- 1. La Sala de lo Contencioso Tributaria de la Corte Nacional de Justicia al emitir el auto objeto de la acción extraordinaria de protección ¿violó el derecho a la igualdad y seguridad jurídica al inadmitir el recurso de casación sin considerar sus criterios contenidos en sentencia?**

La Constitución de la República del Ecuador dispone en el artículo 11 numeral 2 que: "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades".

Como bien lo señala el autor Francisco Rubio Llorente respecto de la igualdad:

"La igualdad designa un concepto relacional, no una cualidad de una persona, de un objeto (materia o ideal), o de una situación, cuya existencia pueda ser afirmada o negada como descripción de esa realidad aisladamente considerada; es siempre una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es siempre el resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos (en el caso límite, al menos dualidad), 'los términos de la comparación', entre los cuales debe existir al mismo tiempo alguna diversidad, aunque sólo sea espacial y temporal, pues de otro modo, como es obvio, no cabría hablar de pluralidad. La diferencia, al menos numérica, entre los elementos comparados es condición de posibilidad del juicio de igualdad"¹.

Es decir, el concepto de igualdad hace referencia a por lo menos dos parámetros de comparación, sean personas, objetos o situaciones, sobre los cuales se pueda medir dicho concepto, en el orden constitucional este principio de igualdad está dirigido hacia la no discriminación.

Por su parte, la seguridad jurídica consiste en la observancia por parte de todos los ciudadanos y de las autoridades públicas a las normas preexistentes, ideal que va encaminado a la consecución del principio de igualdad; es decir que dichas normas impongan los mismos derechos y oportunidades a todas las personas que se encuentran en la misma situación, asegurando efectivamente la vigencia de estos derechos constitucionales.

La Corte Constitucional, para el período de transición, ha señalado al respecto del derecho a la igualdad:

"... a similares situaciones jurídicas puestas en conocimiento y resolución de la administración corresponde la misma respuesta, toda vez que la hermenéutica empleada en las normas y su correspondiente aplicación debe ser constante y uniforme, a menos, claro está, que existan razones que se justifiquen argumentadamente que merecen un trato disímil. Bajo esta consideración, y dentro de la efectiva vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia, resulta inadmisibles que existan criterios contradictorios en circunstancias jurídicas iguales, pues esto vulnera evidentemente los derechos de igualdad y seguridad jurídica"².

En efecto, si un caso merece un trato diferenciado a sus análogos, es más que razonable que para el alejamiento del criterio se requiera una fuerte carga argumentativa del porqué al caso se le otorga un trato disímil, caso contrario se estaría vulnerando el derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica.

¹ Rubio Llorente, Francisco, La forma del poder, Estudios sobre la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.640.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 045-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11-EP.

En el presente caso, la sentencia emitida por parte del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 resolvió desechar la demanda presentada por la empresa accionante, considerando que no era el organismo competente para conocer dicha causa, agregando que el asunto a tratar es de materia civil mas no tributaria. En tal virtud se desconoce en primera instancia, la jurisprudencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, respecto de casos iguales al caso sub júdice, considerando que en varios de aquellos procesos judiciales fue la empresa accionante parte procesal.

Por su parte, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ante la negativa del auto de inadmisión señaló:

“El recurso de casación es un recurso extraordinario que en la doctrina se lo considera una auténtica demanda contra la sentencia: una impugnación autónoma e independiente del proceso, donde lo que se analiza exclusivamente es la resolución judicial; y en tal virtud, los hechos deben estar expuestos en forma clara y completa: las infracciones legales deben desprenderse del propio escrito. Al juez no le corresponde encajar los cargos en las causales, ni suplir las omisiones en que se incurre al elaborar los recursos y menos entrar en la tarea de suponer las razones que animan a las partes a efectuar cargos contra la sentencia; por eso justamente se establece en la ley las formalidad de las cuales se encuentra revestido el recurso. Se procura no incurrir en rigurosidades en la formalidad, que atentan contra el espíritu de la Constitución que rige la República pero sí es preciso observar los requerimientos legales.

Esta Sala (de Conjuenza y Conjueces) busca cumplir con las funciones encomendadas sobre la base del desarrollo jurisprudencial de la ex Corte Suprema de Justicia y de la Corte Nacional de Justicia, partiendo de la realidad pre existente, pero orientado a lo largo de estos meses el proceder de los usuarios al cumplimiento de las formalidades propias del recurso, a fin de evitar un cambio abrupto en el trabajo que se había venido realizando. Los criterios de admisibilidad de esta Sala no son rigurosos; están basados únicamente en las disposiciones correspondientes: Ley de Casación codificada.

Por lo señalado, esta Sala ratifica su Auto de inadmisibilidad de 4 de enero del 2012”.

Con lo cual, el proceder de la Sala de conjueces desconoce los fallos emitidos por la Corte Nacional de Justicia respecto de casos similares, conforme la jurisprudencia que se detalla a continuación:

Recurso N.º 94-2010, compañía ADAPAUSTRO S. A., en contra de la CAE, 27 de octubre de 2010.

«... QUINTO: En cuanto a la presunta incompetencia del Tribunal en razón del domicilio, es preciso citar el contenido del art. 62 del Código Tributario, que a la letra señala: “Los contribuyentes y los responsables podrán fijar domicilio especial para efectos tributarios; pero, la administración tributaria respectiva estará facultada para aceptar esa fijación o exigir en cualquier

tiempo, otra especial, en el lugar que más convenga para facilitar la determinación y recaudación de los tributos”. (El subrayado es de la Sala); de la norma transcrita se desprende que la Administración Tributaria, en este caso, la CAE tiene atribución para exigir, en cualquier tiempo, un domicilio especial para efectos de facilitar la determinación y recaudación de tributos, cual es el cometido que persigue en este caso la Administración Tributaria Aduanera. Consiguientemente, tampoco se advierte la incompetencia en razón del territorio declarada por la Sala juzgadora, configurándose la inaplicación del referido artículo».

Recurso N.º 35-2010, compañía ADAPAUSTRO S. A., en contra de la CAE, 27 de octubre de 2010.

«... QUINTO: En cuanto a la presunta incompetencia del Tribunal en razón del domicilio, es preciso citar el contenido del art. 62 del Código Tributario, que a la letra señala: “Los contribuyentes y los responsables podrán fijar domicilio especial para efectos tributarios; pero, la administración tributaria respectiva estará facultada para aceptar esa fijación o exigir en cualquier tiempo, otra especial, en el lugar que más convenga para facilitar la determinación y recaudación de los tributos”. (El subrayado es de la Sala); de la norma transcrita se desprende que la Administración Tributaria, en este caso, la CAE tiene atribución para exigir, en cualquier tiempo, un domicilio especial para efectos de facilitar la determinación y recaudación de tributos, cual es el cometido que persigue en este caso la Administración Tributaria Aduanera. Consiguientemente, tampoco se advierte la incompetencia en razón del territorio declarada por la Sala juzgadora, configurándose la inaplicación del referido artículo».

Recurso N.º 394-2009, compañía ADAPAUSTRO S. A., en contra de la CAE, 27 de julio de 2010.

«... QUINTO: En cuanto a la presunta incompetencia del Tribunal en razón del domicilio, es preciso citar el contenido del art. 62 del Código Tributario, que a la letra señala: “Los contribuyentes y los responsables podrán fijar domicilio especial para efectos tributarios; pero, la administración tributaria respectiva estará facultada para aceptar esa fijación o exigir en cualquier tiempo, otra especial, en el lugar que más convenga para facilitar la determinación y recaudación de los tributos”. (El subrayado es de la Sala); de la norma transcrita se desprende que la Administración Tributaria, en este caso, la CAE tiene atribución para exigir, en cualquier tiempo, un domicilio especial para efectos de facilitar la determinación y recaudación de tributos, cual es el cometido que persigue en este caso la Administración Tributaria Aduanera. Consiguientemente, tampoco se advierte la incompetencia en razón del territorio declarada por la Sala juzgadora, configurándose la inaplicación del referido artículo».

Recurso N.º 82-2010, compañía ADAPAUSTRO S. A., en contra de la CAE, 27 de octubre de 2010.

«... QUINTO: En cuanto a la presunta incompetencia del Tribunal en razón del domicilio, es preciso citar el contenido del art. 62 del Código Tributario, que a la letra señala: “Los contribuyentes y los responsables podrán fijar domicilio especial para efectos tributarios; pero, la administración tributaria respectiva estará facultada para aceptar esa fijación o exigir en cualquier tiempo, otra especial, en el lugar que más convenga para facilitar la determinación y recaudación de los tributos”. (El subrayado es de la Sala); de la norma transcrita se desprende que la Administración Tributaria, en este caso, la CAE tiene atribución para exigir, en cualquier tiempo, un domicilio especial para efectos de facilitar la determinación y recaudación de tributos, cual es el cometido que persigue en este caso la Administración Tributaria Aduanera. Consiguientemente, tampoco se advierte la incompetencia en razón del territorio declarada por la Sala juzgadora, configurándose la inaplicación del referido artículo».

Recurso N.º 252-2010, compañía ADUANAPRECUIA LTDA en contra de la CAE, 17 de mayo de 2012.

«... CUARTO: (...) 4.6. Ante la declaratoria de incompetencia del Tribunal de instancia en razón de la materia resuelto en sentencia, esta Sala, como lo ha sostenido en casos similares, considera que el controvertido es un asunto de índole tributario en razón de que la garantía que la Administración Aduanera ha dispuesto su ejecución fue otorgada con la finalidad de avalar el cumplimiento de obligaciones tributarias aduaneras, relaciones jurídicas tributarias que son equivalentes “...a las situaciones jurídicas que se deriven o relacionen con ellos” (los tributos), previsto en el art. 1 del Código Orgánico Tributario, por lo que existe falta de aplicación de la citada norma alegada por el recurrente; al haber resuelto la Sala de instancia que la impugnación objeto de la Litis no es de naturaleza tributaria sino civil, no ha producido sentencia de mérito».

Es decir, sobre el patrón fáctico puesto a conocimiento de la Sala de Conjuces mediante el recurso de casación, se puede evidenciar que existe jurisprudencia sobre la materialidad de la pretensión, existiendo en dichos casos identidad de actores (activos y pasivos) y analogía en la pretensión. Se verifica además que en todos ellos la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia los ha resuelto de manera igual, tutelando efectivamente el derecho a las partes a la igualdad y seguridad jurídica; pues a casos similares, se les ha dado un mismo tratamiento.

El caso sub júdice, siendo similar a los detallados en la jurisprudencia transcrita, la Sala de Conjuces inadmitió el caso, sin una carga argumentativa que señale la justificación por la cual ante un patrón fáctico similar desconoce sus criterios, lo que deviene en una vulneración al principio de igualdad, ya que existe precedente jurisprudencial que le permite a la Sala conocer los recursos de casación interpuestos para que estos sean resueltos bajo la misma línea jurisprudencial, a menos que se justifique

razonablemente que a un caso en particular le merece un trato, una solución distinta o que la Sala considera que es necesario cambiar de criterio.

Proceder de la Sala que resulta contradictorio con lo señalado por ellos, en el auto que niega la aclaración y ampliación, en el sentido que: “Esta Sala (de Conjuces y Conjuces) busca cumplir con las funciones encomendadas sobre la base del desarrollo jurisprudencial de la ex Corte Suprema de Justicia y de la Corte Nacional de Justicia ...”; puesto que, resulta discriminatorio otorgar un trato diferente en casos idénticos, sin una justificación razonable y suficiente del cambio del criterio, lo que deviene en una clara inobservancia de lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución que determina que: “El sistema procesal, es un medio para la realización de la justicia”.

Si bien es cierto, la Corte Nacional de Justicia tiene la atribución exclusiva de analizar los casos y admitirlos o no conforme a los parámetros establecidos en la ley, ello no le permite desconocer la obligación de observar las normas constitucionales en función de cumplir con sus competencias constitucionales y legales.

El problema constitucional radica entonces en la inobservancia por parte de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al emitir el auto de inadmisión del recurso interpuesto sin observar sus propios criterios y el trato que se le ha otorgado en casos análogos, lo que devino en un trato discriminatorio, vulnerando de esta forma los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica, toda vez que los precedentes jurisprudenciales a los que hace referencia el accionante, dan una muestra de que la Sala ya ha conocido y resuelto este patrón fáctico, dada su naturaleza tributaria.

La Corte Constitucional verifica además que la Sala de Conjuces con este proceder también inobservó lo dispuesto en el artículo 184 numeral 2 de la Constitución; toda vez que el desarrollo del sistema de precedentes jurisprudenciales únicamente se puede generar sobre la observancia de los criterios esgrimidos tanto por los jueces de instancia y cortes de apelación (efectos verticales) como por la Corte Nacional (efectos horizontales), lo que no ha ocurrido en este caso.

Si bien la Sala de Conjuces, conforme el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial se encarga de admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos, esto hace referencia exclusiva al análisis de los requisitos formales que la interposición de un recurso requiere, mas no análisis jurisprudencial; es decir, si le corresponde un cambio de criterio o un alejamiento de la jurisprudencia dictada en sentencia. En efecto, es la sentencia, el instrumento mediante el cual el juez da a conocer la decisión sobre la materialidad de las pretensiones.

Por lo tanto, siendo la jurisprudencia una fuente del derecho, es importante salvaguardar su cumplimiento en función del amparo a los principios constitucionales a la igualdad y seguridad jurídica, y si las Salas respectivas de la Corte Nacional pretenden un cambio en la jurisprudencia esta debería estar correctamente analizada y fundamentada mediante sentencia.

III. DECISIÓN

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

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

SENTENCIA N.º 071-13-SEP-CC

SENTENCIA

CASO N.º 0152-13-EP

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad (artículo 11 numeral 2) y a la seguridad jurídica (artículo 82).
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Disponer como medida de reparación, retrotraer los efectos hasta antes del momento procesal a la vulneración del derecho, razón por la cual se deja sin efecto el auto de inadmisión emitido por la Sala de conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en el recurso N.º 585-12.
4. Remítase el expediente a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que sea otra Sala de Conjueces la que resuelva la admisibilidad del recurso de casación interpuesto.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Luis Leopoldo Minga Chávez en contra del auto emitido el 11 de diciembre de 2012 a las 11h00, por el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, dentro de la acción de acceso a la información pública N.º 536-2012.

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

El secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, certificó el 28 de enero de 2013, que en referencia a la acción N.º 0152-13-EP, "...no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción...". La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, el 20 de marzo de 2013 a las 10h46.

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

El Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 23 de abril de 2013, procedió al sorteo del juez sustanciador del presente caso, habiendo correspondido a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 27 de junio de 2013 avocó conocimiento.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Víteri Olvera, en sesión ordinaria del 17 de julio de 2013. Lo certifico.

Argumentos planteados en la demanda

f.) María Augusta Durán Mera, **SECRETARIA GENERAL (E)**.

Luis Leopoldo Minga Chávez, en su demanda presentada el 27 de diciembre de 2012 a las 14h53, en lo principal manifiesta que:

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

Presentó una acción de acceso a la información pública en contra del doctor Lizandro Martínez, fiscal provincial del Azuay; causa que por sorteo correspondió conocer al juez cuarto de la niñez y adolescencia del cantón Cuenca.

CASO No. 0308-13-EP

Señala que tal acción constitucional fue aceptada a trámite y a su vez se fijó la audiencia pública para el 06 diciembre de 2012 a las 09h00.

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

Afirma que el 06 de diciembre de 2012, en lugar de ir al Juzgado Cuarto de la Niñez y Adolescencia del cantón Cuenca, llegó por error a eso de las 08h50 de la mañana al Juzgado Cuarto de lo Civil del cantón Cuenca, para presentarse en la audiencia pública de la acción constitucional de acceso a la información pública, dándose cuenta después que tal garantía constitucional no correspondía al Juzgado Cuarto de lo Civil, sino al Juzgado Cuarto de la Niñez y Adolescencia del cantón Cuenca; confusión que fue ocasionada en razón de que ese mismo día tenía otra audiencia pública a las 15h00.

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

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

Expresa que con estos antecedentes legales demostrados en derecho, expuso motivadamente una “justa causa” al doctor Pablo Almeida Toral, juez cuarto de la niñez y adolescencia del cantón Cuenca, cumpliendo así lo dispuesto en el artículo 15 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Añade que lastimosamente dicho juez no aceptó como “justa causa” el que haya tenido una audiencia pública ese mismo día a las 15h00 y finalmente archivó el proceso mediante providencia emitida el 6 de diciembre de 2012 a las 11h30.

Sostiene que los artículos 15 numerales 1 y 2, y 14 inciso cuarto de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no disponen de manera categórica que si el accionante no comparece a la audiencia pública, automáticamente se considerará desistimiento de la acción constitucional; ya que esta misma ley señala que en ningún caso la jueza o juez aceptará el desistimiento, allanamiento o acuerdo reparatorio que implique afectación a derechos irrenunciables.

Indica que apeló ante el superior, el 10 de diciembre de 2012, esperando que se revoque la providencia del 06 de diciembre de 2012 que archivó el proceso, de tal forma que los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dispongan al juez de primera instancia, dicte sentencia ordenando la entrega de la información pública solicitada, referente única y exclusivamente al libelo o contenido de la denuncia, entablada por la señora Rosa Dorinda Duque Zhina, correspondiente a la indagación 639 del año 2012, en virtud de que el artículo 44 del Código de Procedimiento Penal, expresamente señala que la denuncia será pública. Aclara que solo está solicitando el contenido de la denuncia, más no de todo el proceso investigativo de tal denuncia porque la ley no le permite obtenerlo.

Manifiesta que, el juez en lugar de aplicar objetivamente el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante providencia del 11 de diciembre de 2012 a las 11h00, ordenó que el expediente sea archivado según lo ordena el artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Afirma que no entiende por qué razón el juez le niega la apelación sin que tenga competencia legal para hacerlo, pues en ningún artículo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se verifica que un juez de primera instancia, tenga atribución legal para negar una apelación dentro de una acción constitucional de acceso a la información pública ya que el artículo 24 ibídem establece que: “...las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito”. Afirma que el juzgador no tiene voluntad en aplicar el artículo 24 de la LOGJCC ni la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC, pues sin asidero jurídico alguno le niega el recurso de apelación ante el superior.

Agrega que dejar a merced a los jueces inferiores que no actúan como superiores, la calificación del recurso de apelación, ya sea concediendo o negando en contra de sus

propios autos, decretos y sentencias dictadas, sería como convertirlos en jueces definitivos que califican o no su procedencia.

Derechos constitucionales presuntamente transgredidos en el auto impugnado

A criterio del legitimado activo el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera el derecho a recurrir el fallo o resolución y el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal **m** y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El legitimado activo solicita que: “...se disponga al juez cuarto de la niñez y adolescencia del cantón Cuenca... aplique objetivamente el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Sentencia de Jurisprudencia Vinculante N-001-10-PJOCC, caso N-0999-09-PJ, emitido por el pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición, publicado en el Registro Oficial N-351 de Miércoles 29 de Diciembre del año 2010, Segundo Suplemento, con efectos erga omnes, respetando así el derecho humano constitucional que tenemos todos los Ecuatorianos, de recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior y en consecuencia remite el proceso constitucional de Acceso a la Información Pública ante los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en base al Recurso de Apelación, legalmente interpuesto”.

Contestación a la demanda

Planteamiento de los legitimados pasivos

El doctor Pablo Almeida Toral, juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, fue legalmente notificado mediante oficio N.º 0044-2013-CCE-AEGM, de conformidad a lo dispuesto por la jueza sustanciadora en auto del 27 de junio de 2013 a las 10h20, para que en el plazo de diez días presente un informe debidamente motivado de descargo acerca de los argumentos que se exponen en la presente acción extraordinaria de protección; no obstante, a pesar de haber transcurrido el plazo concedido, no compareció con su informe.

Comparecencia de terceros interesados

El fiscal general del Estado, fue legalmente notificado mediante oficio N.º 0043-2013-CCE-AEGM, de conformidad a lo dispuesto por la jueza sustanciadora en auto del 27 de junio de 2013 a las 10h20, para que comparezca como tercero interesado; no obstante, no compareció en la presente acción.

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 06 de agosto de 2013 a las 08h21, se limita a señalar casilla constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se encuentra establecida en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. Como se ha reiterado en varios fallos, esta garantía procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hallen firmes o ejecutoriados. El objeto de la acción extraordinaria de protección radica en la defensa de los derechos constitucionales y las normas del debido proceso ante su vulneración, a través de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes, ejecutoriados o definitivos, puedan ser objeto de análisis por parte del más alto órgano de justicia constitucional en el país, como es la Corte Constitucional.

En este orden, todos los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección, contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

Determinación del problema jurídico a ser resuelto

El legitimado activo advierte que los jueces de primera instancia no pueden calificar la procedencia de una recurso de apelación dentro de los procesos constitucionales; no obstante el Juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, inobservando el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República, el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la primera jurisprudencia vinculante emitida por la Corte Constitucional, le niega el recurso de apelación, sin considerar que la norma constitucional y legal le garantizan el derecho a la doble instancia.

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

¿Está facultado el juez de primera instancia para calificar la procedencia de un recurso de apelación, dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales?

En el caso *sub judice* el legitimado activo propuso una acción de acceso a la información pública, la misma que fue archivada en razón del desistimiento tácito calificado por el juez, en virtud del artículo 15 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹, pues el juez determinó que el accionante no presentó una “justa causa” que explique su inasistencia a la audiencia pública convocada por el juez *a-quo*.

Lo antes señalado se confirma en la providencia del 06 de diciembre de 2012 a las 11h30, emitida por el juez de primer nivel, en la que dispone:

“...TERCERO.- En audiencia el accionado ha presentado sus argumentos en forma sólida y convincente a fin de destruir los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda junto con la argumentación jurídica ha suministrado la información necesaria para que su tesis tenga consistencia; sin embargo el accionante no acude a la diligencia y la ley orgánica en materia considera como desistimiento tácito su ausencia sin justa causa pues su presencia es indispensable para demostrar el daño, con estos antecedentes, motivación y argumentación jurídica **el juez constitucional resuelve declarar la terminación del procedimiento constitucional por desistimiento tácito ordenando el archivo del proceso y condenando a costas al accionante**”. (Las negrillas no corresponden al texto).

Frente a esta situación, el legitimado activo amparado en la disposición constitucional contenida en el artículo 76 numeral 7 literal m, interpone recurso de apelación; sin embargo, el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, negó este recurso mediante auto del 11 de diciembre de 2012 a las 11h00, y que ahora impugna el legitimado activo. El auto en referencia señala textualmente lo siguiente:

“...de la evidencia procesal se desprende que no existe sentencia dictada en esta causa para que haya sido interpuesto el recurso de apelación conforme a lo dispuesto en el Art. 8 numero 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme se lo hace, pues lo que operó fue un mecanismo jurídico que termina el procedimiento conforme a ley mediante auto definitivo; denominado en materia constitucional “desistimiento tácito” con la consecuencia procesal de que el expediente será archivado según lo ordena el Art. 15 de la ley ibídem- En relación al justificativo disperso y posterior de la inasistencia a la audiencia convocada; que viene alegando no es procedente pues la etapa procesal se encuentra precluida...”. (Fs. 10 exp. 536-12).

¹ Desistimiento.- La persona afectada podrá desistir de la acción en cualquier momento por razones de carácter personal que serán valoradas por la jueza o juez. Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. En caso de desistimiento el expediente será archivado.

El derecho a recurrir como garantía del debido proceso

Se entiende el derecho a recurrir como la garantía de los ciudadanos para acceder a un administrador de justicia diferente del primero, que pueda revisar una decisión judicial que ha sido contraria a sus pretensiones; en este sentido, un tribunal de alzada analiza nuevamente la decisión del juez de primer nivel, que por los errores del que es susceptible de cometer, o por vicios en que haya incurrido, emita una decisión que lesione los intereses o derechos de una de las partes. La regla es la concesión de recursos o que el proceso tenga dos instancias y la excepción tiene que ser expresamente determinada en la ley; de esta manera se garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y sobre todo se asegura la confianza en la administración de justicia.

Del principio de doble instancia se justifican los derechos de impugnación y contradicción; es decir, del primero la posibilidad de rebatir la decisión emitida por la autoridad pública y del segundo la posibilidad del demandado de contradecir las pretensiones al actor y este las excepciones de aquel, todo ello en virtud del recurso de apelación.

En este sentido la Corte Constitucional de Colombia, afirma que: “Tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo...”².

De conformidad con lo expuesto, la Constitución ecuatoriana en el artículo 76 numeral 7 literal **m**, define entre sus derechos de protección y particularmente del debido proceso el derecho de las personas a: “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. En este sentido, las garantías jurisdiccionales gozan del principio de doble instancia, pues, así se reitera en el artículo 86 numeral 3 segundo inciso *ibidem*, cuando señala que: “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial”.

Por su parte el artículo 4 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: “Doble instancia.- Los procesos constitucionales tienen dos instancias, salvo norma expresa en contrario”. Y el artículo 24 de la ley *ibidem* establece que: “Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito...”.

En el caso concreto, el accionante solicita que la Corte Constitucional ordene a la Corte Provincial de Justicia del Azuay conozca el recurso de apelación planteado y que fuere negado por el juez de primer nivel por considerar que, al estar archivada su causa en virtud del desistimiento tácito, no había una sentencia que apelar: es decir, no había una decisión que fuere susceptible de ser analizada por un tribunal superior y diferente del primero.

Ahora bien, una vez expuesta la pretensión del accionante y establecidos los fundamentos legales y constitucionales, esta Corte deja claro que las garantías jurisdiccionales se orientan en un procedimiento sencillo, rápido y eficaz, y sobre todo que no se condicione al cumplimiento de formalidades; es por ello que la Corte Constitucional, en su primera jurisprudencia vinculante, rechazó la desestimación de un recurso de apelación por falta de fundamentación dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, decisión que se sustenta en un espíritu garantista para una verdadera protección de derechos.

Si bien es cierto el auto que ahora impugna el legitimado activo, no es una sentencia *per se*, sino un auto interlocutorio, y como tal no existía una decisión del juez sobre el fondo del asunto; la autoridad de primer nivel que recibió el recurso de apelación del legitimado activo estaba impedido de calificar la procedencia de este recurso, sino que debía remitirla directamente al superior para que sea este quien analice si acepta o no el recurso propuesto. Así se pronunció la Corte Constitucional, para el período de transición, en la disposición jurisprudencial N.º 001-10-PJO-CC³, respecto a la interposición de un recurso de apelación en acciones de garantías jurisdiccionales, y determinó que:

“La Constitución de la República, en su artículo 86, como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en los artículos 4, numeral 8, 8, numeral 8 y 24, garantizan el derecho a la doble instancia de los fallos dictados por las juezas y jueces constitucionales que conocen acciones de garantías jurisdiccionales. Por lo tanto, no es competencia de las juezas y jueces constitucionales calificar la procedencia o no de un recurso de apelación, sino del órgano superior competente, para garantizar a las partes procesales el derecho al debido proceso y particularmente el derecho a la doble instancia”.

Por tanto, la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció en esta sentencia, con carácter *erga omnes*, la siguiente regla jurisprudencial:

“Las juezas y jueces constitucionales que conozcan garantías jurisdiccionales, se encuentran impedidos para calificar la procedencia de un recurso de apelación. Su labor se limita a recibir el recurso interpuesto y remitir el mismo junto con el proceso a la autoridad competente”.

En tal virtud, esta Corte determina que, en la decisión del juez de primer nivel, si hubo vulneración de derechos al no conceder el recurso de apelación del auto que archiva la causa, violando el derecho a la doble instancia dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales, pues los jueces de la Corte Provincial del Azuay debieron ser quienes se

² Sentencia C-650-01 del 20 de junio de 2001.

³ Primera sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 0999-09-JP de 22 de diciembre del 2010, publicada en el Registro Oficial segundo suplemento N.º 351 del 29 de diciembre de 2010.

pronuncien respecto de la procedencia o no de dicha apelación, con lo cual esta Corte también procede a corregir la inobservancia del precedente establecido, de conformidad con el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a recurrir a una instancia superior previsto en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida reparatoria, se dispone dejar sin efecto el auto del 11 de diciembre de 2012 a las 11h00 emitido por el juez cuarto de la niñez y adolescencia de Cuenca, dentro de la acción de acceso a la información pública N.º 536-2012.
4. Ordenar que el expediente sea devuelto al juzgado de origen para que lo remita al superior, en razón de la interposición del recurso de apelación realizada por el accionante, para que se pronuncie como corresponde.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria llevada a cabo en la ciudad de Quito el 4 de septiembre del 2013. Lo certifico.

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

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

CASO No. 0152-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

SENTENCIA N.º 072-13-SEP-CC

CASO N.º 0886-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 02 de junio de 2010, el arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta, presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia del 09 de marzo de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 454-2007.

El 05 de julio de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que respecto de la causa N.º 0886-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto dictado el 12 de agosto de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por el juez Manuel Viteri Olvera y los exjueces constitucionales, Alfonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt, avocaron conocimiento de la causa y admitieron a trámite la presente acción por considerar que la demanda reúne todos los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición mediante oficio N.º 2400-CC-SG-2010 del 31 de agosto de 2010, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, remitió el expediente al exjuez Alfonso Luz Yunes, en su calidad de juez ponente.

Mediante auto del 05 de octubre de 2010, el exjuez constitucional, Alfonso Luz Yunes, avocó conocimiento de la causa y dispuso se haga conocer con el contenido de la demanda y providencia respectiva a los jueces que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el plazo de 15 días, presenten el informe de descargo correspondiente. Así

como también dispuso se notifique con el contenido de la demanda y la providencia respectiva a la Procuraduría General del Estado, a la Dirección Provincial del IESS del Guayas y al legitimado activo solo con el contenido de la providencia.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, conforme lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, actuar como ponente en la causa N.º 0886-10-EP.

Con memorando N.º 003-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0886-10-EP al despacho del juez ponente.

Con providencia del 02 de agosto de 2013, el juez Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y tramitar la presente acción extraordinaria de protección.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia del 09 de marzo de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 454-2007. En dicha sentencia se estableció lo siguiente:

“CUARTO.- En lo que respecta a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la cual es la única por la cual se ha admitido a trámite el recurso, el impugnante alega ‘falta de aplicación de las normas de derecho en la sentencia que fueron determinantes en su parte resolutoria : artículo 24, numerales 13 y 14; artículo 35, numerales 1 y 3, sin indicación del cuerpo legal al cual corresponden dichas disposiciones, las razones que le llevan a señalar que existe una trasgresión de las normas que estima infringidas con cargo a la causal primera y la forma en la cual la violación ha incidido determinadamente en la parte dispositiva del fallo recurrido; contrayéndose más bien su fundamentación a aspectos que no tienen relación alguna con la referida causal primera, sino más bien con la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, concerniente a vicios en la valoración de la prueba, causal que no ha sido aceptada en el auto de 15 de octubre de 2008, razón por la cual el recurso, en lo pertinente carece de fundamentación. QUINTO (...) Al Tribunal de Casación le está vedado entrar a conocer de oficio acerca de los vicios que pueda contener la resolución recurrida o ni rebasar el ámbito señalado por la fundamentación, causales y circunstancias expresadas por el recurrente aunque advierta que en la decisión materia del recurso existen otras infracciones a las

normas del Derecho Positivo; pues el escrito de interposición en el que fija los límites dentro de los cuales el órgano de casación ejerce su facultad jurisdiccional, porque su actividad en virtud del principio dispositivo, se mueve por el impulso de la voluntad del recurrente y es el quien, con los motivos que el recurso cristaliza, condiciona la competencia de la Sala que debe decidir sobre la impugnación, a la cual no le está dado interpretar, completar o corregir el recurso y menos presumir la intención de quien impugna un fallo de casación (Registro Oficial número 490 de 9 de enero de 2002). Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se rechaza el recurso de casación interpuesto”.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes lo siguiente:

- i. Con la demanda presentada en contra de la Dirección Provincial del Guayas del IESS ante el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, el arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta, solicita se deje sin efecto su destitución y se ordene su inmediato reintegro al cargo de ayudante de ingeniería del Departamento de Servicios Generales de la Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- ii. Mediante sentencia del 21 de agosto de 2007, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, rechaza la demanda propuesta por el arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta en contra del director general y provincial del IESS del Guayas y del responsable del grupo de trabajo de Recursos Humanos de la misma institución, admitiendo las excepciones presentadas por los demandados, por ser legales y estar ajustadas a las disposiciones del ordenamiento jurídico administrativo.
- iii. Del fallo dictado en primera instancia, el demandado interpone recurso de casación el 01 de octubre de 2007, el mismo que es admitido a trámite por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 15 de octubre de 2008.
- iv. El 09 de marzo de 2010, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia rechaza el recurso de casación interpuesto.

Detalle y fundamento de la demanda

El arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta en el libelo de su demanda entre otras cosas manifiesta que:

“En el fallo en mención se violó el numeral 1, del artículo 76 de la Constitución Política, que obliga a las autoridades judiciales, a garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes. De igual manera se ignoró lo dispuesto en el artículo 82 de nuestra Constitución Política, que establece el derecho a la seguridad jurídica, sustentada en el respeto a la institución, y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. La seguridad jurídica se quebranta en forma notoria por cuanto la resolución expedida el día 09 de marzo de 2010, a las 15h15, dentro del proceso contencioso administrativo N.º 454-2007, expedido por la Sala de lo Contencioso y Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, rechaza el recurso de casación por supuestos defectos de forma. No obstante, la propia sala de casación se contradujo por cuanto fue el mismo órgano jurisdiccional el que calificó y admitió el trámite de casación, por el cumplimiento de formalidades, mediante auto expedido el 15 de octubre del 2008, a las 08h40. Esta contradicción, que repercute en inseguridad jurídica, vulnera además el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República, que consagra que: El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

Continúa su exposición señalando que:

“En el aludido recurso de casación, se hizo referencia expresa de las causales, y de cada una de las normas trasgredidas, con indicación de razones, motivos y fundamentos. Negar el derecho a ejercer un recurso cuando este ha sido legítimamente interpuesto, además de coartar el derecho a la defensa del recurrente, equivale a un ERROR JUDICIAL GRAVE Y DENEGACION DE JUSTICIA, que implica un sistema judicial ineficiente, que además repercute en una afectación directa en contra de los derechos humanos de las personas. Adicionalmente, en el proceso en mención se violó el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República, que establece que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que no esté tipificado en la ley”.

Sostiene que en su caso el IESS, lo destituyó sustentando su decisión en un informe de personal que carece de motivación vulnerando el literal I del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, pues dicho informe se funda en simples presunciones, osea hechos no probados.

Afirma además que:

“en este proceso amén de la ilegalidad de la resolución expedida, se vulneró mi derecho a una justicia expedita. Los Magistrados que demando a través de esta acción olvidaron que ‘el proceso es al derecho, lo que la cirugía a la medicina’, por ello, una sentencia solo será eficaz, si además de alcanzar para ambas partes procesales el máximo grado de satisfacción –lo que no ha habido en este caso–, se

dicta con un sentido de oportunidad, esto es, dentro del tiempo que la propia ley establece para el pronunciamiento de los magistrados. En este contexto, uno de los elementos primordiales para determinar el grado de eficacia de nuestros Tribunales de Justicia consiste en el respeto al tiempo que debe durar un proceso judicial, y en dirimir el conflicto con la mayor brevedad posible. De ahí para que una sentencia sea injusta, no solo es necesario que el juez se equivoque, sino que basta que no juzgue cuando debe juzgar”.

Concluye señalando que su recurso fue calificado y admitido a trámite el 15 de octubre de 2008, mientras que la resolución definitiva que nunca resolvió el tema de fondo fue emitida casi dos años después, el 09 de marzo de 2010, vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva.

Pretensión

El arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta solicita se deje sin efecto la resolución dictada el 09 de marzo de 2010 a las 15h15, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa N.º 454-07.

Contestación de la demanda

Argumentos de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2010, los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Manuel Yépez Andrade y Juan Morales Ordoñez, presentaron su informe manifestando en lo principal lo siguiente:

“En el escrito que contiene la acción, esta Sala observa que el accionante pretende que se haga un análisis de todo lo ocurrido en el procedimiento en sede administrativa, solicita además se revisen las declaraciones testimoniales, (...) las certificaciones informes, etc. Mediante los cuales se preparó la voluntad administrativa previo a la imposición de la sanción de destitución”.

Manifiestan además que en cuanto a la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica no existe una argumentación objetiva jurídica que permita demostrar que ha existido violación alguna. En lo que se refiere a la violación del debido proceso, señalan que la Sala aplicó adecuadamente la normativa vigente en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sin que la accionante haya realizado incidente alguno en la sustanciación de la causa, lo que vuelve ilógico que pretenda alegar una violación del debido proceso que no existió en el momento de la sustanciación del juicio en esta instancia. Indican que el espíritu de las normas constitucionales que se alega como supuestamente violadas tiene como objetivo fundamental la protección de los derechos de las personas y garantías de los seres humanos mismos que han sido tomados muy en cuenta en la resolución que se impugna.

Agregan que en lo que tiene que ver con la seguridad y la certeza jurídica, la sentencia al seguir una línea

jurisprudencial amplia establecida por la propia Sala a lo largo del tiempo, ha respetado esos precedentes que deben ser fortalecidos para construir cada vez con mayor consistencia un sistema jurídico y judicial que garantice efectivamente los derechos de las personas y la colectividad.

Argumentos de los doctores Patricia Veintimilla Navarrete, José Pincay Romero y Miguel Figueroa, jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Guayaquil en su calidad de terceros con interés

Mediante escrito presentado el 05 de noviembre de 2010, los doctores Patricia Veintimilla Navarrete, José Pincay Romero y Miguel Figueroa, jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Guayaquil, presentaron su respectivo informe, en el cual manifiestan lo siguiente:

“Informamos que, conforme se puede establecer del expediente del juicio signado con el número 454-2007-ED en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, el cual reposa en dicha Corte, mediante sentencia de 21 de agosto de 2007, las 09h50, el Tribunal N.º 2 de lo Contencioso Administrativo rechazó la demanda presentada por Ivo Amado Bayas en contra de los Directores General y Provincial, respectivamente, admitiendo las excepciones presentadas por los demandados, por las razones minuciosamente señaladas en el indicado fallo, cuyo contenido reproducimos en esta oportunidad”.

Argumentos de la Dirección Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Guayas en su calidad de tercero con interés

Mediante escrito presentado el 09 de noviembre de 2010, el economista Agustín Ortiz, director provincial del Guayas del IESS, presentó su respectivo informe, en el cual manifiesta lo siguiente:

“Como bien lo expresan los señores jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, en su resolución expedida el 21 de agosto de 2007, a las 09h50, el actor Arq. Ivo Bayas Mendieta debió probar sus afirmaciones con relación a la legalidad del acto administrativo, por cuanto de la revisión íntegra del expediente individual y hoja de vida laboral se encontró una conducta repetitiva de negligencia en su obrar que le mereció sanciones incluso de orden económico, por abandono del lugar de trabajo, no cumplir con las disposiciones, reincidir en desacato a sus superiores, además que el denunciante Ing. Teodoro Alejandro Desiderio Rodríguez en su declaración en el expediente administrativo prestada el 07 de marzo de 2005, a las 10h00, donde se ratifica en el contenido de su denuncia de que el Arq. Ivo Bayas Mendieta le solicitó dinero y le pidió que lo ayude a cobrar unos departamentos demás como trabajados, que existían reclamos y problemas en los presupuestos referenciales de los contratistas, lo que obligó al cambio administrativo del Arq. Ivo

Bayas Mendieta. Además del testimonio del señor Iván Villacis Gallardo quien ratifica lo declarado por el Ing. Luis Ríos de haber recibido solicitudes e insinuaciones de que entreguen dinero al actor sin que ello fuera propio de lo que establece la ley y los reglamentos”.

Señala que según lo disponen los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, y que dentro de la acción contenciosa N.º 335-05-2/454-2007, a su criterio no se han cometido ninguna de las violaciones señaladas en la norma. Sostiene que el accionante no especifica los derechos que considera violados, ni determina la amenaza o el daño grave e inminente que el acto impugnado le ha causado y que por el contrario la destitución del cargo de ayudante de ingeniería del Departamento de Servicios Generales del arquitecto Ivo Bayas Mendieta se dio por encontrarse incurso en los literales e, g, y h del artículo 25; literales c, k y l del artículo 27 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Y que en ese caso tanto el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, como la Sala de lo Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, observaron que el sumario administrativo se desarrolló conforme a las reglas del debido proceso establecidas en el artículo 24 de la Constitución vigente en esa fecha.

Por lo tanto, sostiene que en el caso en cuestión no existió violación del debido proceso, ya que en todas las actuaciones se lo respetó, y fue por ese motivo que el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha desechó por improcedente la demanda.

Argumentos de la Procuraduría General de Estado

El doctor Néstor Arboleda Terán, en representación del procurador general del Estado comparece dentro de la presente causa para señalar casilla judicial.

Audiencia pública

Según consta del expediente, el 09 de noviembre de 2011 a las 14h39, se llevó a efecto la audiencia pública, a la cual comparecieron el abogado Robert Terán Matamoros, a nombre del legitimado activo; arquitecto Ivo Amado Bayas Mendieta; el doctor José Benítez Astudillo, a nombre y en representación de los jueces del Tribunal N.º 2 de lo Contencioso Administrativo N.º 2 de la ciudad de Guayaquil y el abogado Salim Zaidám Albuja en representación del procurador general del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos

94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

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

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional que tiene por objeto proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. De tal forma que la acción extraordinaria de protección tiene como fin garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

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

La acción extraordinaria de protección constituye un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución, exige que las decisiones de los jueces se encuentren apegadas al texto de la Constitución y respeten los derechos constitucionales. Es decir que no se trata de una instancia adicional a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios.

Por ello, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección no actúa como un tribunal de alzada sino únicamente se encarga de verificar que en el proceso judicial no se hayan violado derechos reconocidos por la Constitución de la República.

Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos de los que depende la resolución del caso

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

1. ¿Existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia?
2. ¿El principio del plazo razonable fue sobrepasado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que dictó la sentencia del 09 de marzo de 2010, dentro del recurso de casación N.º 454-2007, violentándose el principio de la tutela judicial?
3. ¿Fue violentado el derecho al debido proceso constitucional en lo referente a la garantía constitucional consagrada en el artículo 76 numeral 3 en la sentencia del 09 de marzo de 2010, dictada dentro del recurso de casación N.º 454-2007?

Resolución de los problemas jurídicos

1. ¿Existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia?

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que tiene como fundamento el respeto a la Constitución como norma suprema dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, reconociéndose por medio de aquel la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Constituye el sustento sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los poderes públicos. En términos generales, la seguridad jurídica supone una garantía de certeza que funciona en conjunto con otros principios y derechos en el ordenamiento jurídico. Es la convicción o la seguridad que tiene el ciudadano y ciudadana de que su situación jurídica no será de ninguna manera modificada y se sujetará a procedimientos establecidos previamente.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 005-09-SEP-CC del 19 de mayo de 2009, al referirse a la seguridad jurídica señaló:

“La seguridad jurídica es el elemento esencial y patrimonio común de la Cultura del Estado de Derecho; implica la convivencia jurídicamente ordenada; la certeza sobre el derecho escrito y vigente; el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Es la confiabilidad en el orden jurídico la que garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la ley y a la aplicación uniforme de la misma, la constancia, precisión y previsibilidad del derecho como protección de la confianza. Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como el principio de la legalidad: no hay pena sin ley; la publicidad de las normas; la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables restrictivas de derechos individuales; la responsabilidad de la arbitrariedad de los poderes públicos; la fuerza de cosa juzgada de las sentencias judiciales; las resoluciones que emanan de ellas, sean posibles de cumplir y no algo imposible; el debido proceso, la igualdad ante la ley, que equivale

a tratar de la misma manera hechos iguales, es un principio universalmente reconocido del derecho que se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno”¹.

Para determinar si los miembros de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al emitir su sentencia, respetaron el derecho a la seguridad jurídica, se debe considerar lo que establecen los artículos 3 y 16 de la Ley de Casación, los cuales de manera expresa señalan que:

“Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales:

1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva;

2da. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente;

3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto;

4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis; y,

5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

Art. 16.- SENTENCIA.- Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto (...).”

En este caso para garantizar la seguridad jurídica los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conforme lo previsto en el artículo 3 de la Ley de Casación debían verificar que el escrito de interposición del recurso indique la causal o causales que soportan el recurso, constatar que exista una argumentación

suficiente respecto de la causal o causales en que se fundaba la impugnación, así como también evidenciar que el recurrente demuestre que existía la correlación entre la causal o las causales invocadas y los enunciados del fallo que a su criterio contradecían dichos preceptos.

En la sentencia impugnada se aprecia que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cumpliendo además con lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Casación, procedieron con el análisis correspondiente y en base a los argumentos expuestos por el recurrente determinaron que el recurso de casación en estudio no precisaba las normas de derecho que el recurrente estimaba infringidas ya que si bien señalaba cuales eran las disposiciones supuestamente infringidas no indicaba a qué norma pertenecían. Asimismo constataron que no existe una argumentación suficiente de la causal o las causales en que se fundamentaba la impugnación y que no se demostraba la correlación que existía entre las causales invocadas y los enunciados del fallo que a criterio del recurrente, contradecían los preceptos legales. Es decir, que los jueces advirtieron que en el recurso no se vinculó el contenido del fallo con los hechos y circunstancias a que se refería la supuesta trasgresión y por ese motivo, al no cumplir con las fórmulas legales mínimas referentes a la argumentación y fundamentación, los jueces rechazaron el recurso.

Es claro en este caso que la Corte de Casación, siendo el órgano competente, al dictar la sentencia materia de la presente impugnación no puso en riesgo el derecho a la seguridad jurídica de las partes, toda vez que resolvió la causa atendiendo a lo establecido por normas jurídicas previas, claras y aplicables al caso concreto, es decir respetó el ordenamiento jurídico. En consecuencia se determina que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha actuado sobre la base de las disposiciones legales pertinentes, que determinan la improcedencia del recurso de casación por falta de sujeción a los requisitos previstos para el efecto, razón por la que no se encuentra que existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, ya que los jueces observaron lo previsto en una norma jurídica expresa que marca el alcance de sus actuaciones.

2. ¿El principio del plazo razonable fue sobrepasado por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que dictaron la sentencia del 09 de marzo de 2010, dentro del recurso de casación N.º 454-2007?

Dentro de los derechos de protección previstos en la Constitución de la República se encuentran la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica, todos los cuales configuran el ámbito de amparo al que deben sujetarse todas las entidades públicas para garantizar una correcta aplicación y desarrollo de los procedimientos judiciales y administrativos preestablecidos para cada caso.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución de la República el derecho a la tutela judicial efectiva implica el derecho que tiene toda persona para acceder 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.

¹ Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su sentencia N.º 005-09-SEP-CC, de 19 de mayo de 2009, dentro del caso N.º 0103-09-EP.

El artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial al referirse al principio de la tutela judicial efectiva dispone que:

“La Función Judicial tiene el deber fundamental de garantizar la tutela judicial efectiva en la Constitución y en los Instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o quienes invoquen esa calidad, cualquiera sea la materia, el derecho a la garantía exigido. Deberán siempre resolver las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes sobre la única base de la constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los méritos del proceso”.

Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 032-09-SEP-CC, al referirse a la tutela judicial efectiva ha señalado que:

“Tal como esta Corte se ha pronunciado en casos anteriores el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas, tiene relación con el derecho a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso imparcial que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso que deberá desarrollarse en un tiempo razonable y ante un juez imparcial y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia”.

Es decir que la tutela judicial efectiva es un mecanismo que permite a todas las personas acceder sin obstáculos a una justicia diligente a través de una autoridad imparcial; a conseguir una resolución fundada y motivada en derecho, que sea respetada por todas las instituciones y autoridades públicas; a obtener la ejecución de la sentencia y, a ejercitar los recursos que legalmente se encuentren previstos para hacer valer sus pretensiones. Constituye el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los cauces procesales y con unas garantías mínimas se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones de las partes.

En el caso *sub judice* el accionante sostiene que su derecho a la tutela judicial efectiva se ha visto vulnerado por cuanto los jueces de casación sobrepasaron el plazo razonable. Considera que la dilación injustificada de la administración se inició desde el momento mismo en que fue admitido a trámite su recurso. Al respecto se debe señalar que el derecho a un plazo razonable es una manifestación implícita del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República. En este sentido la duración de un proceso, el tiempo o plazo de un juicio se considera razonable de acuerdo a diversos factores como es la complejidad del proceso.

Al respecto, al analizar la razonabilidad de la duración de los procesos judiciales la Corte Interamericana ha efectuado varios pronunciamientos. Así al referirse al plazo razonable de un juicio en su sentencia del 29 de enero de 1997, en el caso *Genie Lacayo*, adoptó la tesis del “no plazo”,

estableciendo como uno de los criterios de razonabilidad del plazo y siguiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos la complejidad del caso², según dicha sentencia la complejidad de un juicio se ve reflejada en el tipo de actuaciones procesales que dentro de una causa se hayan requerido practicar.

Igual posición adoptó en la sentencia del 12 de noviembre de 1997, en el caso *Suárez Rosero*, en dicha resolución la Corte Interamericana consideró importante tomar como base otro criterio desarrollado por la Corte Europea para determinar la razonabilidad del plazo de duración de un proceso, estableciendo en ese caso que la razonabilidad del proceso se podía apreciar en el análisis global del procedimiento³.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, sentencia de 29 de enero de 1997.-(...) 77. El artículo 8.1 de la Convención también se refiere al plazo razonable. Este no es un concepto de sencilla definición. Se pueden invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos en varios fallos en los cuales se analizó este concepto, pues este artículo de la Convención Americana es equivalente en lo esencial, al 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. De acuerdo con la Corte Europea, se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales (Ver entre otros, *Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A no. 195-A*, párr. 30; *Eur. Court H.R., Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993, Series A no. 262*, párr. 30) Por lo que respecta al primer elemento, es claro que el asunto que se examina es bastante complejo, ya que dada la gran repercusión de la muerte del joven *Genie Lacayo*, las investigaciones fueron muy extensas y las pruebas muy amplias (supra 69). Todo ello podría justificar que el proceso respectivo, que adicionalmente ha tenido muchos incidentes e instancias, se haya prolongado más que otros de características distintas.

³ Corte Interamericana de derechos humanos, *Caso Suárez Rosero*, sentencia de 12 de noviembre de 1997.- “/(...) Esta Corte comparte el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, la cual ha analizado en varios fallos el concepto de plazo razonable y ha dicho que se debe tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales (cf. *Caso Genie Lacayo*, 23 Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr 77; y *Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A No. 195-A*, párr. 30; *Eur. Court H.R., Ruiz Mateos v. Spain Judgment of 23 June 1993, Series A No. 262*, párr. 30) Con fundamento en las consideraciones precedentes, al realizar un estudio global del procedimiento en la jurisdicción interna contra el señor *Suárez Rosero*, la Corte advierte que dicho procedimiento duró más de 50 meses. En opinión de la Corte, este periodo excede en mucho el principio de plazo razonable consagrado en la Convención Americana.74. Asimismo, la Corte estima que el hecho de que un tribunal ecuatoriano haya declarado culpable al señor *Suárez Rosero* del delito de encubrimiento no justifica que hubiese sido privado de libertad por más de tres años y diez meses, cuando la ley ecuatoriana establecía un máximo de dos años como pena para ese delito.75. Por lo anteriormente expresado, la Corte declara que el Estado del Ecuador violó en perjuicio del señor *Rafael Iván Suárez Rosero* el derecho establecido en los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana a ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad”.

Como se aprecia al analizar el derecho al plazo razonable la Corte Interamericana ha optado por la posición de no precisar un plazo determinado en días calendarios como el máximo de duración aplicable a un proceso, pues es evidente que ha considerado que de acuerdo a las características de cada caso, la valoración que deben realizar los jueces es diversa y en muchos casos puede requerir de un cierto tiempo para que los jueces lleguen a un consenso. En concreto, y siguiendo a la jurisprudencia internacional se puede afirmar que el plazo razonable de un proceso judicial no puede traducirse en números fijos de días, semanas, meses o años, o en varios períodos pues como ha quedado establecido la resolución de un caso puede depender entre otros factores de la complejidad que presente el asunto a resolverse.

En el caso del Recurso de Casación dada su naturaleza es comprensible que la Ley de Casación no realice una imposición de plazos o términos perentorios para la toma de decisiones complejas que deben provenir de este recurso, sino que por tratarse de un recurso extraordinario que procede en contra de sentencias y autos que ponen fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo, requiere que los administradores de justicia realicen un análisis a profundidad, objetivo y bien articulado de las causales que fueron admitidas a trámite con el fin de que puedan comprobar si existe la debida correlación entre las normas o precedentes jurisprudenciales obligatorios que el impugnante ha señalado violados y los enunciados del fallo impugnado.⁴ Es decir, que los jueces para resolver un recurso de casación no pueden realizar un análisis genérico, sino que deben resolver el recurso circunscritos a los estrictos límites contenidos en el escrito de interposición y así expresarlo de manera clara en su sentencia.

Del examen realizado al proceso, esta Corte ha constatado que el derecho a que la causa se resuelva dentro de un plazo razonable no ha sido sobrepasado por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que dictaron la sentencia del 09 de marzo de 2010, dentro del recurso de casación N.º 454-2007, toda vez que los jueces de casación se pronunciaron y expresaron su criterio luego de examinar a profundidad la causa, toda vez que en dicha sentencia esta Corte Constitucional evidencia de forma clara que los jueces llegaron a un consenso en su criterio luego de un análisis objetivo y bien argumentado.

⁴ En ese caso el recurso de casación exige que el recurrente determine con absoluta precisión las normas de derecho que estima infringidas, así como la causal o causales en que fundamentan su impugnación, la casación constituye una nueva instancia destinada a analizar los extremos y pormenores del litigio, sino que la competencia de la Sala de Casación es resolver el recurso circunscrito a los estrictos límites contenidos en el escrito de interposición. En consecuencia, como ha señalado la jurisprudencia dictada por la Corte Nacional para que la casación prospere, “es menester que exista la debida correlación entre las normas o precedentes jurisprudenciales obligatorios que el impugnante señala violados y los enunciados del fallo que en su criterio contradicen dichos preceptos, vinculando el contenido de estos con los hechos y circunstancias a que se refiere la trasgresión, sin que baste determinar que el fallo de instancia atenta contra tal o cual precepto y que se encuentra incurso en una o varias causales de casación”.

Además, se ha podido constatar que durante todas las etapas procesales del juicio incluida la de casación, las partes han podido comparecer ante los jueces que conocieron la causa sin limitaciones de ninguna clase en ninguna de las etapas del proceso, por cuanto siempre estuvieron informados de cada una de las actuaciones procesales que dentro de la causa se ordenaban.

En consecuencia se establece que en la presente causa no existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva e imparcial porque los jueces de casación ejercieron siempre una justicia imparcial y expedita en procura de la protección y garantía de los derechos de las partes, pues el órgano jurisdiccional en ningún momento privó al accionante de poder acceder a una tutela judicial efectiva.

3. ¿Se ha vulnerado el derecho al debido proceso constitucional en lo referente a la garantía constitucional consagrada en el artículo 76 numeral 3 en la sentencia del 09 de marzo de 2010, dictada dentro del recurso de casación N.º 454-2007?

El accionante en el libelo de la demanda sostiene que la sentencia expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulnera el derecho constitucional al debido proceso, por cuanto la Sala no consideró que en virtud de lo previsto en el artículo 76 numeral 3, nadie puede ser juzgado, ni sancionado por un acto u omisión que no esté tipificado en la ley, por lo que afirma que en su caso la destitución fue violatoria ya que tuvo origen en un informe elaborado en base a presunciones.

Al respecto, se debe recordar que la casación es un recurso extraordinario establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a fin de analizar las sentencias o autos que pongan fin a los procedimientos de conocimiento que fueron dictados por las cortes provinciales, los tribunales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo, a fin de determinar si en las mismas existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. El recurso de casación por su carácter extraordinario tiene establecidos los condicionamientos para su presentación y también para su resolución, los cuales dependerán en cierta medida de la materia de que se trate, pero que en general deben atender lo previsto en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo del área a la que corresponda el caso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 003-09-SEP-CC al analizar el recurso de casación ha sostenido que:

“La casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la ley o que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales. Su fallo le corresponde a un tribunal superior de justicia, y habitualmente al de mayor jerarquía, como en

nuestro país: la anterior Corte Suprema de Justicia, actual Corte Nacional de Justicia”⁵.

Entonces, al ser la casación un recurso de carácter extraordinario no se trata de una instancia adicional en la cual se puedan analizar temas que ya fueron conocidos, discutidos y resueltos en la instancia inferior, como por ejemplo el análisis de informes periciales o la procedencia y la valoración de pruebas, ya que al hacerlo los jueces de casación estarían desconociendo la independencia interna que tienen los tribunales y juzgados de la República, que se encuentra garantizada en el artículo 168 numeral 1 de la Constitución de la República, el cual dice que: “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”.

Por tanto, en el presente caso la función de la Sala de la Corte Nacional de Justicia como Tribunal de Casación era el control de la legalidad de la actuación jurisdiccional del juez inferior, toda vez que así se encuentra expresado en el artículo 184 de la Constitución de la República⁶, el mismo que le otorga la atribución de conocer los recursos de casación y desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales, más no entrar a analizar las diversas circunstancias del caso.

Además, según lo dispone el artículo 16 de la Ley de Casación, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia al momento de resolver el recurso solo podía analizar los argumentos expuestos por el recurrente en el escrito de interposición del recurso y determinar si en la sentencia objetada se evidenciaba una interpretación inadecuada de la ley, principalmente en lo referente a la debida correlación que debe existir entre las normas o precedentes jurisprudenciales obligatorios, las causales invocadas por el recurrente y los enunciados del fallo que supuestamente contradicen dichos preceptos. Por lo que, en el caso en cuestión, la Sala solo podía entrar a analizar los argumentos relacionados con las causales que se admitieron a trámite y que fueron invocadas en el escrito de interposición del recurso.

En consecuencia, en la sentencia del 09 de marzo de 2010, dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte Constitucional advierte que no se ha vulnerado el principio consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, pues como se ha indicado la judicatura por mandato constitucional y legal, solo podía analizar los argumentos expuestos en el escrito de interposición del recurso y bajo ninguna circunstancia podía exceder el ámbito de sus competencias, analizando temas que no son propios del recurso.

⁵ Corte Constitucional para el periodo de transición, en su sentencia No. 003-09-SEP-CC de 14 de mayo de 2009., dictada dentro del Caso No. 0064-08-EP.

⁶ Artículo 184 numeral 1 y 2 de la Constitución de la República.- Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes: 1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley; 2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamento en los fallos.

Finalmente, esta Corte considera necesario recordar que por su naturaleza, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Se trata de una acción de carácter excepcional que está reservada para aquellos casos en los que el demandante, de manera suficiente y coherente, evidencie una clara vulneración del debido proceso u otros derechos constitucionales, por acción u omisión de la autoridad jurisdiccional.

Por tanto, no basta solo con citar en la demanda los principios o disposiciones jurídicas que a criterio del demandante han sido inobservadas, así como tampoco desarrollar teoría jurídica respecto al supuesto principio vulnerado, sino que la demanda debe contener un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos constitucionales, motivo de la eventual vulneración, sin embargo este requisito *sine qua non* no ha sido observado completamente por el accionante, pues del proceso esta Corte Constitucional ha verificado que el accionante ha pretendido que los jueces constitucionales analicen temas que no son materia del análisis constitucional como es el caso de la valoración de la prueba.

En definitiva, esta Corte establece que en el caso *sub judice* los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al emitir la sentencia del 09 de marzo de 2010, han respetado y acatado los derechos al debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica consagrados en la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
 2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
 3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria llevada a cabo en la ciudad de Quito el 4 de septiembre del 2013. Lo certifico.

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

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

CASO No. 0886-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

SENTENCIA N.º 075-13-SEP-CC

CASO N.º 2223-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 15 de octubre de 2010, el economista Agustín Andrés Ortiz Costa, en su calidad de director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentó ante la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil, el 25 de junio de 2009 (caso N.º 364-2009-A) y la sentencia dictada el 05 de agosto de 2010 por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (caso N.º 960-B-2009), dentro de la acción de protección propuesta por el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 27 de diciembre del 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 2230-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los exjueces constitucionales, Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinuesa y Roberto Bhrunis Lemarie, el 17 de enero de 2012 a las 16h16, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2223-11-EP.

Mediante providencia del 20 de junio de 2012 a las 08h06, el exjuez constitucional Edgar Zárate Zárate, avocó conocimiento de la causa N.º 2223-11-EP, disponiendo que en el término de quince días, el juez vigésimo tercero de lo Civil de Guayaquil y la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. De la misma manera, dispuso notificar con el contenido de la demanda al procurador general del Estado.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 27 de su régimen de transición.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, mediante memorando N.º 017-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 2223-11-EP para su conocimiento.

Con providencia del 02 de julio de 2013, la jueza ponente, Wendy Molina Andrade avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación del contenido de dicha resolución a las partes procesales y terceros interesados.

Auto, sentencia o resolución impugnada

Las decisiones judiciales impugnadas son la sentencia del 25 de junio de 2009 dictada por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil (caso N.º 364-2009-A) y la sentencia del 05 de agosto de 2010 dictada por la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (caso N.º 960-2009-B) dentro de la acción de protección presentada por el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Las sentencias en mención señalan lo siguiente:

Sentencia del 25 de junio de 2009:

“Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil del Guayas.- Guayaquil, 25 de junio del 2009, las 11:58.- Agréguese a los autos los escritos y los anexos que anteceden.- (...)- QUINTO.- El recurrente manifiesta que prestó sus servicios lícitos y personales desempeñando el cargo de oficinista notificador desde el 12 de febrero de 2007 en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de las compañías intermediarias o tercerizadoras ADMIPESA y PROFORCE que tenían como usuaria a dicha institución hasta que la Asamblea Nacional Constituyente decidió eliminar y prohibir la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma

de precarización de las relaciones de trabajo. No obstante manifiesta que pasó a laborar desde el mes de julio de 2008, de manera directa con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social mediante la firma de [un] contrato de servicios ocasionales desde el 01 de mayo del 2008 hasta el 30 de abril del 2009. SÉPTIMO.- A fojas 1 consta el oficio n°. 13220900.1.0832 de fecha 16 de marzo de 2009 y notificando al señor Víctor Fernando Fariño Supo, quien ejercía el cargo de oficinista notificador en la Subdirección del Sistema de pensiones del Guayas, bajo el contrato de servicios ocasionales que suscribió con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (...). OCTAVO.- De fojas 32 a 37 consta el suplemento del Registro Oficial n°. 353 del jueves 05 de junio del 2008 en la disposición transitoria segunda, inciso novena dice: "... los trabajadores intermediarios también serán asumidos de manera directa a partir del 1 de mayo del 2008, por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades del derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del mandato a través de la respectiva intermediaria laboral...". UNDÉCIMO.- En el caso que nos ocupa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) actuó ilegalmente al proceder a despedir al recurrente y contraviniendo el mandato n°. 8 ya que es de conocimiento público que el antes mencionado mandato es de cumplimiento obligatorio para las empresas privadas como para las instituciones del sector público, violando así las garantías constitucionales establecidas en la Constitución de la República del Ecuador en los artículos 11, numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 inciso primero, artículo 326 numerales 2, 3, artículo 327, artículos 424, 426, 427 y artículo 5 del Código de Trabajo. DUODÉCIMO.- Por todo lo anteriormente expuesto, el suscribiente Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, y sin necesidad de analizar otros extremos, se acepta la acción de protección propuesta por el señor Víctor Fernando Fariño Supo.- Se deja sin efecto el oficio n°. 13220900.1.0832 de fecha 16 de marzo de 2009, emitido por la Dirección Provincial del Guayas y suscrito por la doctora Merly Solórzano Ferrín, Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social".

Sentencia del 05 de agosto de 2010:

"VISTOS.- En virtud del sorteo reglamentario que consta a fs. 2 de la instancia y de conformidad con lo que dispone el artículo 86, numeral 3, inciso final y 88 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 44, número 1 letra b) de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición (...) correspondió a esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

conocer de la presente acción de protección que ha subido en grado por el recurso de apelación interpuesto por la Dra. Merly Cecilia Solórzano Ferrín, Directora Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (...).- CUARTO.- (...) La acción de protección de conformidad con el artículo 88 de la Constitución de la República que establece "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales y cuando la violación proceda de una persona particular si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación" (...) Por lo expuesto consideramos que los hechos descritos en la demanda son compatibles con el objeto de la acción de protección establecidos en la Constitución de la República en su artículo 88, en concordancia con la Convención Americana de Derechos Humanos.- Por lo tanto, esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, luego de analizar todos los argumentos que expresan los apelantes, niega los recursos de apelación interpuestos por la doctora Merly Cecilia Solórzano Ferrín, Directora Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la adhesión del recursos por el doctor Antonio Pazmiño Icaza, Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado; respecto de la sentencia dictada por el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil (...) se confirma en todas sus partes la sentencia".

Descripción de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El accionante, en lo principal manifiesta que la sentencia del juez de primera instancia dentro de la acción de protección N.º 364-2009-A, propuesta por Víctor Fernando Fariño Supo en contra del IESS, fue emitida con trasgresión a disposiciones constitucionales y legales entre las que señala el artículo 82 del derecho a la seguridad jurídica, el artículo 76 sobre el debido proceso y el derecho a la defensa y el artículo 66 numeral 16 del derecho a la libertad de contratación de la Constitución de la República; además de lo preceptuado en el artículo 50 literal a de las Reglas del Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, en el artículo 42 numeral 4 de la nueva Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, razones por las cuales el reclamo del accionante no procedía por la vía de la acción de protección, por cuanto de acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano existen vías expeditas que aún no se han agotado ni tampoco hay constancia de autos de que al actor se le hayan negado el derecho de ejercer acciones o procedimientos en el campo judicial ordinario.

Señala además que la demanda es improcedente de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de las Reglas del Procedimiento para el Ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, que se refiere al principio de subsidiariedad aplicable a la acción de protección.

Pretensión

El accionante solicita que a través de la acción extraordinaria de protección propuesta, se declare la “nulidad de las sentencias emitidas por el Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil el 25 de junio del 2009, (...) dentro de la acción de protección N°. 364-2009-A (...) y de la emitida por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 05 de agosto del 2010 (...); y la consecuente reparación integral de los intereses de mi representada”.

Contestación a la demanda

De la revisión de los recaudos procesales se advierte que ni el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil ni los jueces de la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, presentaron ante esta Corte el informe de descargo que fue requerido mediante providencia constitucional del 20 de junio de 2012.

Argumentos de los terceros interesados en el proceso

De la revisión del expediente constitucional se advierte que el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo, dando cumplimiento a lo ordenado por esta Corte Constitucional, en providencia del 20 de junio de 2012, presentó un escrito mediante el cual se pronunció sobre la presunta vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución, manifestando que no existió vulneración de derechos dentro de la tramitación de la acción de protección para finalmente solicitar que se deseche la acción extraordinaria de protección.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 2230-11-EP, con el fin de establecer si las sentencias dictadas por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil el 25 de junio de 2009 y por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 05 de agosto del 2010 han vulnerado o no los derechos alegados.

Conforme ya lo ha expresado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso, y en esencia la Corte Constitucional por medio de

esta acción se pronunciará respecto a la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

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

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

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

Esta Corte, tomando en consideración lo señalado, ha advertido que el accionante manifiesta en su demanda la vulneración al derecho del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en el artículo 76 de la Constitución de la República y además, a la libertad de contratación establecida en el artículo 66 numeral 16 de la Carta Fundamental.

Sin embargo, de la lectura de la demanda que contiene la acción extraordinaria de protección, no se evidencian argumentos constitucionales que permitan a esta Corte analizar y examinar si las resoluciones dictadas por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil y la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneraron los derechos mencionados, con la única salvedad de que se efectúa de manera general una relación entre aquellos con el derecho a la seguridad jurídica.

El criterio del accionante, no obstante, apunta a señalar que dicho derecho se ve lesionado por una presunta mal utilización de la acción de protección para resolver una colisión entre normas infraconstitucionales, lo que implicaría un problema externo a su ámbito de acción. Es por esto que la presente sentencia se referirá a la presunta violación del derecho a la seguridad jurídica.

En razón de los argumentos expuestos, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

Las sentencias dictadas por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil el 25 de junio de 2009 y por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 05 de agosto del 2010, ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica se halla recogido en el artículo 82 de la Constitución de la República. Dicha disposición, en concreto señala:

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

Esta Corte Constitucional supo manifestar en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, lo siguiente en relación a la seguridad jurídica:

“El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”¹.

Resulta necesario y en aras de precautelar la supremacía de la Constitución de la República, examinar si la emisión de las sentencias dictadas por el juez vigésimo tercero de lo civil de Guayaquil el 25 de junio del 2009 y por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, han provocado una lesión a la certeza en la aplicación de la normativa existente en la legislación y que la misma ha sido aplicada incumpliendo aquellos lineamientos establecidos por el propio texto constitucional.

Para contextualizar nuestro problema jurídico y tomando en consideración que las sentencias referidas tienen su origen en la presentación de una acción de protección mediante la cual el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo pretendió tutelar su derecho al trabajo.

En aquel sentido, en sentencia N.º 0016-13-SEP-CC², esta Corte Constitucional manifestó que el artículo 33 de la Constitución ecuatoriana establece al trabajo como un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, debiendo el Estado garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido y aceptado³.

Este derecho se encuentra también consagrado en nuestro bloque de constitucionalidad, en particular en el artículo 23 numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 7 del Tratado de la Organización Internacional del Trabajo de 1988.

La protección del derecho al trabajo requiere del Estado el desarrollo e implementación de mecanismos jurídicos y de una adecuada institucionalidad establecida en la norma legislativa que garanticen la protección de este derecho frente a potenciales vulneraciones, entre las cuales se menciona la estabilidad laboral. Dicha estabilidad debe ser entendida como aquella garantía jurídica de los trabajadores para desarrollar sus actividades en el marco de una relación laboral continua e ininterrumpida en el tiempo previsto en el ordenamiento jurídico o en los acuerdos contractuales para aquella. De ahí que, cuando sucede algún hecho que interrumpe de forma ilegítima la estabilidad laboral, el sistema debe prever mecanismos apropiados para garantizar la prevalencia y continuidad de aquella o sancionar dicha interrupción.

En el caso *sub judice*, observamos que la interrupción de la relación laboral existente entre el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se produjo como efecto de la notificación del oficio N.º 13220900.1.0832 del 16 de marzo de 2009. Esta separación se produjo como efecto a lo dispuesto en la letra a del artículo 22 la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y por ello, el argumento presentado por el accionante Agustín Andrés Ortiz Costa, en su calidad de director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social radica en que la terminación de la relación laboral del servidor público Víctor Fernando Fariño Supo, no violó ningún derecho constitucional, pues como él señala y consta como hecho probado en las sentencias de instancia, dicha terminación se efectuó en aplicación de la causal establecida, al haber suscrito dicho servidor un contrato de servicios ocasionales con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por el plazo de doce meses a partir del 01 de mayo de 2008.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, págs. 7 y 8.

³ Cfr. Constitución de la República, artículo 33.

A partir de este hecho, observamos que el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo activó la garantía constitucional de la acción de protección una vez que fue notificado con el contenido del oficio N.º 13220900.1.0832 del 16 de marzo de 2009 mediante el cual le informaron que su relación laboral con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social concluiría el 30 de abril de 2009, de acuerdo a lo estipulado en el contrato referido. Pero aún cuando se advierte que el accionante pretende la protección de su derecho constitucional al trabajo mediante la presentación de una acción de protección, no es menos cierto que la controversia se origina a partir de la interpretación de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público frente a lo señalado en el Mandato N.º 8 emitido por la Asamblea Nacional Constituyente de “Eliminación y Prohibición de Tercerización”⁴, el cual expresaba en su disposición transitoria primera, tercer inciso que: “Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público (...)”.

Recordemos que esta Corte Constitucional, en relación a la naturaleza normativa de los mandatos constituyentes, se pronunció en el caso N.º 0040-09-AN mediante sentencia N.º 0001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010, estableciendo a estos en el orden jerárquico correspondiente a las leyes orgánicas, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez característica de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular, cuyo receptor es una persona individual y concreta⁵.

El argumento principal de la acción de protección presentada por el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo, radica en que habiendo sido notificado con el contenido del oficio N.º 13220900.1.0832 del 16 de marzo de 2009 por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se vulneró lo dispuesto en el cuarto inciso de la Primera Disposición Transitoria del Mandato Constituyente, norma que a criterio del accionante tiene “el carácter de norma constitucional”, afirmación que debe ser descartada de acuerdo a lo señalado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 0001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010 citada.

En este contexto, nos encontramos en una situación en la que por una parte, una norma de carácter infraconstitucional (Mandato N.º 8) permitió el ingreso al servicio público del ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo, mientras que por otra parte, en aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se notificó la terminación

por vencimiento de plazo del contrato de dicho ciudadano con la institución referida. A esta situación debemos otorgarle la categoría de antinomia dado que presumiblemente existe una duda razonable sobre si en aplicación del Mandato N.º 8, los trabajadores tercerizados que ingresaron al sector público merecen gozar de estabilidad que no se garantizaría con la suscripción de contratos de servicios ocasionales con plazo de vencimiento determinado.

Frente a esta disyuntiva, merece especial atención lo resuelto por esta Corte Constitucional en el caso N.º 1000-12-EP citado previamente, cuando manifestó:

“...la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto de análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”⁶.

En dicha resolución, la Corte Constitucional estableció la siguiente regla de aplicación obligatoria para casos análogos:

“El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por lo tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales (...)”⁷.

De esta manera, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en que las antinomias entre normas de carácter infraconstitucional, no deben ser resueltas mediante las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución de la República, pues para aquello precisamente se encuentra creada una institucionalidad jurídica y orgánica que permite a los ciudadanos activar los mecanismos procesales específicos que tutelen los derechos en el ámbito legal.

Es razonable por tanto el argumento presentado por el accionante Agustín Andrés Ortiz Costa, cuando señala en su demanda que la acción de protección presentada por Víctor Fernando Fariño Supo es improcedente, pues efectivamente vulnera el derecho a la seguridad jurídica al utilizar el ámbito y alcance de la justicia constitucional para solucionar asuntos de carácter legal que deben ser conocidos, sustanciados y resueltos por la justicia ordinaria. Así lo manifestó esta Corte Constitucional en sentencia N.º 003-13-SIN-CC:

⁴ Mandato Constituyente N.º 8 “Eliminación y prohibición de tercerización” publicado en el Registro Oficial suplemento 330 del 06 de mayo de 2008.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0001-10-SAN-CC, caso N.º 0040-09-AN, p. 13.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

⁷ Ídem, p. 23.

“La Constitución no genera una propuesta de reemplazo de la justicia ordinaria por parte de la constitucional, con la consecuente ‘ordinarización’ de la justicia constitucional, que implica un reemplazo del tema decidendum de las garantías normativas de la Constitución, en lugar de las previstas en la legislación ordinaria, sino un reto de constitucionalización de los procesos ordinarios, en pro del fortalecimiento de la administración de justicia como mecanismo de garantía ordinaria del orden constitucional. Entonces, es claro que deben existir filtros para determinar con meridiana claridad cuándo un problema jurídico corresponde ser conocido por medio de las garantías normativas como la acción pública de inconstitucionalidad y cuándo los procedimientos jurisdiccionales ordinarios tienen idoneidad para cumplir con dicho objetivo”⁸.

No es por tanto la discusión sobre los efectos del Mandato N.º 8 en cuanto a la estabilidad de los trabajadores tercerizados que fueron contratados por instituciones y organismos del Estado, un asunto que recae en la esfera de la constitucionalidad y por lo tanto, debe ser la jurisdicción legal la que en un proceso ordinario resuelva esta antinomia infraconstitucional.

En este sentido, la Corte Constitucional concluye que el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil y la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone dejar sin efecto las sentencias dictadas por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayaquil el 25 de junio de 2009 (caso N.º 364-2009-A) y la sentencia dictada por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 05 de agosto de 2010 (caso N.º 960-B-2009) dentro de la acción de protección propuesta por el ciudadano Víctor Fernando Fariño Supo en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SIN-CC, casos 0042-11-IN y 0045-11-IN acumulados.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

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

CASO No. 2233-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

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

EL REGISTRO OFICIAL no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su promulgación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.