



# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

## EDICIÓN ESPECIAL

**Año IV - Nº 787**

**Quito, miércoles 30 de  
noviembre de 2016**

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

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

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

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

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

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

Impreso en Editora Nacional

1450 páginas:  
Tomo I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII

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

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

### SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:</b>	
<b>SENTENCIAS:</b>	
262-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Camilo Andrés Nuques Loffredo .....	2
264-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el ciudadano José Luis Cortazar Lascano .....	32
265-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Washington Pesántes Muñoz .....	47
267-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta por el abogado Ramiro Román Márquez .....	70
268-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz .....	94
270-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Rodrigo Salas Ponce .....	108
271-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el economista Juan Miguel Avilés Murillo .....	128
272-16-SEP-CC Acéptense las acciones extraordinarias de protección presentadas por el ingeniero Jaime Estrada Bonilla y otro .....	151
273-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Miguel Ángel Fereño Rocano y otro .....	172

## TOMO V



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 17 de agosto de 2016



**SENTENCIA N.º 262-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1381-15-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 21 de agosto de 2015, el señor Camilo Andrés Nuques Loffredo en calidad de representante legal de la compañía CONSTRUMILLENIO S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 16 de junio de 2015, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que resolvió confirmar la sentencia del 27 de marzo de 2015, de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán de la provincia del Guayas, que declaró sin lugar la acción de protección presentada el 11 de marzo de 2015, por el accionante Camilo Nuques, en contra del acto administrativo contenido en el oficio N.º GADMCD-A-0214-2015 del 11 de febrero de 2015, suscrito por el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, respecto a un proceso de contratación pública.

El 10 de septiembre de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, , certificó que en referencia a la acción N.º 1381-15-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, María del Carmen Maldonado Sánchez

Caso N.º 1381-15-EP

Página 2 de 29

y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 13 de octubre de 2015, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1381-15-EP.

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

Mediante providencia del 7 de enero de 2016, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra en calidad de jueza sustanciadora y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa, y dispuso notificar con el contenido de la presente providencia y demanda a los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, para que en el plazo de cinco días remitan un informe motivado respecto de la misma; además dispuso notificar a las partes procesales.

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

Previo referirnos a la demanda y sus argumentos, la Corte Constitucional estima necesario hacer referencia a los antecedentes del caso concreto, a fin de tener un mejor entendimiento.

El 28 de febrero de 2014, el señor Camilo Andrés Nuques Loffredo en calidad de representante de la compañía CONSTRUMILLENIO S.A., firmó un contrato con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, denominado “Contrato de Cotización Obras N.º COTO-GADMCD-002-2014”, cuyo objeto es: “Limpieza de esteros y canales (incluido desalojo) con brazo normal, limpieza de canales del sector ferias, estero La Uruguaya desde la abscisa 0+300 hasta 1+500; Parque del Este-Montanavi desde la abscisa 0+00 hasta 1+500 sector Brisas de Santay de este cantón Durán”. (Fojas 7 a la 14 del expediente de la causa N.º 0933-2015-00182 de la Unidad Judicial Civil con sede en el Cantón Durán).

Por otro lado, el 28 de marzo de 2014, las partes procesales celebraron el “Contrato Complementario de Cotización de Obras del Contrato Original N.º COTO-GADMCD-002-2014”, cuyo objeto es: “Limpieza de esteros y canales (incluido desalojo) con brazo normal, limpieza de canales del sector ferias, estero La Uruguaya desde la abscisa 0+300 hasta 1+500; Parque del Este-Montanavi desde la abscisa 0+00 hasta 1+500 sector Brisas de Santay de este cantón





Caso N.º 1381-15-EP



Durán”, (Fojas 4 a la 6 del expediente de la causa N.º 0933-2015-00182 de la Unidad Judicial Civil con sede en el Cantón Durán).

Mediante oficio N.º GADMCD-A-0544-2014 del 19 de agosto de 2014 (constante de fojas 457 a la 460 del expediente de la Unidad Judicial), la ingeniera Alexandra Arce Plúas en calidad de alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán, comunicó al ahora accionante que mediante la Resolución N.º 003-GADMDC-2014 del 18 de agosto de 2014, dentro de sus facultades determinó lo siguiente:

Artículo 1.- De conformidad a lo antes mencionado, y por no haber cumplido con los requisitos y formalidades establecidos en la norma y la Ley, el acta de recepción provisional, del contrato principal COTO-GADMCD-002-2014M se declare EXTINTO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Artículo 2.- Se declara que se regresa todo al estado anterior, debiéndose hacer nuevamente una fiscalización.

Posteriormente, consta de fojas 429 a la 431 del expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán, que mediante oficio N.º GADMCD-A-2014-2015 del 11 de febrero de 2015, la ingeniera Alexandra Arce Plúas en calidad de alcaldesa del cantón Durán, comunicó al ahora accionante lo siguiente:

En contestación a su escrito recibido con fecha 29 de enero del presente año, debo expresarle lo siguiente: (...)

Mediante memorando PS-0711-2014 de fecha 23 de septiembre del 2014, el Ab. Francisco Lituma Cabezas, en su calidad de Procurador Síndico, informa que existen falencias en el ámbito técnico de la parte contractual, ejecución y recepción de la obra, que me permito transcribir:

(...) se puede concluir, que con la base legal antes citada, y el MEMORANDO DOP-0078-2014, de fecha 08 de julio del 2014, suscrito por el ART. XAVIER LEGARDA, en el que se evidencia falencias en el ámbito técnico de la parte contractual, ejecución y recepción de obra.

Es decir que respecto al CONTRATO COMPLEMENTARIO que se pide se cancele el pago de planilla, pero como se puede determinar no tienen el mismo objeto siendo una causa general para la nulidad, por lo que no procede, ya que consta de NULIDAD ABSOLUTA, tal como establece este Ordenamiento Jurídico, cambiando totalmente la naturaleza del contrato, POR TAL MOTIVO NO TIENE QUE SER CANCELADO.

(...) Respecto al ACTA DE RECEPCIÓN PROVISIONAL de la obra, como se indica en líneas anteriores, existen varias causales para declarar inválido y nulo este acto, y



Caso N.º 1381-15-EP

Página 4 de 29

todo lo referente al mismo, ya que para comenzar, la elaboración del Acta de Recepción Provisional, donde participa la Comisión Técnica, integrada por el Director de Obras Públicas (E), Técnico Delegado, y el contratista, donde no consta con la designación de la máxima autoridad, para su motivación, incumpléndose con la norma, y como es de su conocimiento, señora Alcaldesa, su posesión y gestión administrativa empieza el 14 de mayo de 2014, después de las 17h00, esta acta tiene fecha 16 de mayo del 2014, por lo tanto queda prescrita dicha acta, siendo otra causal más para declarar inválido e improcedente, todo lo realizado, así mismo cabe recalcar que el día 28 de mayo de 2014, el delegado técnico, informa a la autoridad máxima, que pone en consideración la conformación de dicha comisión técnica, ratificando la ilegalidad del proceso.

Por lo tanto al existir todas las irregularidades, mencionadas, y por no haber cumplido con los requisitos y formalidades establecidos en la norma y la Ley, se debe EXTINGUIR EL ACTO ADMINISTRATIVO, existiendo una necesidad institucional de compensar a los particulares por el perjuicio resultante, de los actos administrativos”.

(...) mientras no se proceda a corregir o solucionar cada uno de los puntos antes descritos, nos negamos a recibir el servicio, amparado en lo dispuesto en el artículo 122 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin perjuicio de que se encuentre otras falencias técnicas en la contratación ...

De esta manera, se establece que de fojas 406 a la 410 del expediente de la causa N.º 0933-2015-00182 de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán, presentó el 11 de marzo de 2015, acción de protección el señor Camilo Andrés Nuques Loffredo en calidad de representante de la compañía CONSTRUMILLENIO S.A., en contra del acto administrativo contenido en el oficio N.º GADMCD-A-0214-2015 del 11 de febrero de 2015, suscrito por la ingeniera Alexandra Arce Púas en calidad de alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, respecto a un proceso de contratación pública, referido en el párrafo precedente.

Al respecto, el juez ponente, doctor Luis Argudo Romero de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán, emitió sentencia el 27 de marzo de 2015, declarando sin lugar la demanda (fojas 472 a la 477 del expediente de la causa N.º 0933-2015-00182 de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán).

En razón de aquello, el 31 de marzo de 2015, el referido accionante presentó recurso de apelación (foja 482 del mencionado expediente de la Unidad Judicial), el cual fue conocido y resuelto por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, que mediante sentencia del 16 de junio de 2015, constante de fojas 11 a la 16 del expediente de la Sala, confirmó la sentencia de primera instancia.



Caso N.º 1381-15-EP



Página 5 de 29

De esta manera, según consta de fojas 31 a la 37 del expediente de segunda instancia, el 21 de agosto de 2015, el accionante, señor Camilo Andrés Nuques Loffredo, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

En relación a aquello, el accionante manifestó que la sentencia de segunda instancia vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso, la seguridad jurídica, la remuneración de los trabajos y la negativa de la gratuidad, establecidos respectivamente en los artículos 75, 76, 82, 66 numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

Expresó que los jueces *ad quem*, no analizaron la existencia de la vulneración o no de derechos constitucionales, pues únicamente se limitaron a expresar que se está solicitando una inconformidad con respecto a montos a pagar, cuya reclamación tiene las vías pertinentes para ser incoadas; sin analizar porque no consideraron pertinente aceptar mediante acción de protección, alguno de los derechos que en su demanda señaló se vulneraron.

Al respecto, el más importante de los derechos vulnerados que manifestó el accionante, fue que la falta de pago de dos contratos ya ejecutados y finalizados, vulnera los artículos 66 numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, que indican que todo trabajo debe ser remunerado, pues existe la prohibición de realizar trabajos gratuitos; y más aún, cuando por asuntos internos de la entidad contratante, que no tiene relación alguna con los trabajos ya concluidos, por el ahora accionante, se pretende dejar de pagar.

En lo que respecta al contrato complementario, a consideración del accionante, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Durán pretende beneficiarse de forma arbitraria y a título gratuito de una obra solicitada y contratada por autoridad competente, tal como consta del contrato complementario celebrado con el entonces alcalde del referido cantón, sin que sea responsabilidad de la parte contratista las situaciones inherentes al ámbito interno de la entidad pública, que en el momento en que la obra se encontraba concluida, la nueva administración municipal se niegó a realizar el pago, por considerar que el contrato complementario, presuntamente no tenía que ser celebrado, porque su naturaleza de “complementario”, no es propia del objeto por el que se otorgó el mismo.



De igual manera, respecto al contrato principal, que luego de un año de ejecutada la obra contratada y finalizada la misma, pretenden realizar una fiscalización en canales que sin duda, producto de la falta del correcto y oportuno mantenimiento y aseo por parte de la autoridad municipal y la estación invernal, deben encontrarse con sedimentos y malezas.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

Del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección, presentada el 21 de agosto de 2015, por el señor Camilo Andrés Nuques Loffredo en calidad de representante legal de la compañía CONSTRUMILLENIO S.A., se evidencia que se señalan como derechos vulnerados, la tutela judicial efectiva, el debido proceso, la seguridad jurídica, la remuneración de los trabajos y la negativa de la gratuidad, establecidos en los artículos 75, 76, 82, 66 numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

### **Pretensión concreta**

El señor Camilo Andrés Nuques Loffredo en calidad de representante legal de la compañía CONSTRUMILLENIO S.A., en la acción extraordinaria de protección presentada, en su pretensión concreta expresó lo siguiente:

En atención de los fundamentos y motivaciones de la presente Acción Extraordinaria de Protección, en calidad que represento por los derechos de CONSTRUMILLENIO S.A., comparezco ante ustedes para solicitar como en efecto solicito se sirvan admitir a trámite la presente reclamación en que consta identificada la vulneración de los derechos consagrados en la Constitución de la República y que en sentencia se declare lo siguiente:

- a) Declarar vulnerados los derechos, garantías y principios constitucionales determinados en los artículos 33, 66 numeral 17, 75, 76 numeral 1, 82 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, en atención del contenido de las sentencias emitidas dentro de la Acción de Protección No. 09330-2015-00182 emitidas por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán de la provincia del Guayas, a los 26 días del mes de marzo del año 2015, las 10h00; y, la emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, el 16 de junio de 2015, las 10h27.
- b) Declarar vulnerados los derechos, garantías y principios constitucionales citados en el literal que antecede, por el accionar del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán, toda vez que pretende beneficiarse a título gratuito del trabajo e inversión desarrollado por la compañía CONSTRUMILLENIO S.A., dentro de los contratos tanto principal como complementario No. COTO-GADMCD-002-2014.



Caso N.º 1381-15-EP



- c) Declarar la obligación que posee el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán de honrar sus obligaciones y disponer el pago justo y correspondiente legítimamente contratado por su antecesora administración esta contratista de buena fe, no beneficiándose el GAD cantonal gratuitamente de ningún bien, obra o servicio que debe ser cancelado a quien lo trabajo.

### De la contestación a la demanda

#### Sala Única de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

De fojas 24 a la 27 del expediente constitucional, el 21 de enero de 2016, comparecieron los jueces de la Sala Única de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas e indicaron que como consta del fallo de mayoría, luego del análisis pertinente, se llegó a la conclusión que la sentencia del juez de primer nivel debía ser confirmada.

Al respecto, señalan que su fallo ha cumplido con el ordenamiento jurídico constitucional aplicable en todas sus fases, es decir contiene todos los requisitos formales, esto es la parte expositiva, considerativa y resolutive, cumpliendo así, con señalar las disposiciones legales que la sustentan.

Por tanto, el correspondiente análisis se emitió a la luz de los diversos criterios constitucionales análogos, y a los fallos que en temas similares ha dictado la Corte Constitucional en las sentencias de carácter vinculante, que constituyen precedentes jurisprudenciales constitucionales de obligatoria observación, como son las sentencias Nros. 023-13-SEP-CC del 4 de junio de 2013, 003-13-SIN-CC del 4 de abril de 2013, 016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013 y la resuelta en el período de transición 021-10-SEP-CC del 11 de mayo de 2011, dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador.

En consecuencia, manifestaron que las pretensiones del accionante corresponden a otro trámite propio, señalado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, y no al ámbito constitucional.

#### Procuraduría General del Estado

De conformidad con lo establecido a foja 21 del expediente constitucional, el 15 de enero de 2016, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y señaló casillero judicial.





### Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia del 16 de junio de 2015, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que en lo principal, resolvió lo que a continuación se transcribe:

QUINTO: Para resolver esta pretensión constitucional, se debe tomar en cuenta lo que dispone el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es que: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; 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”.- Así mismo hay que considerar las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales: Art. 41: “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. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona”. Art. 42: “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. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibles la acción y especificará la causa por la que no procede la misma”.- Existen otras normas que se considera importante invocar para efectos de dictar la decisión que sea más justa y apegada al Derecho Constitucional: Art. 81 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece: “Clases de recepción.- En los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios, incluidos los de consultoría, existirá una sola recepción, que se producirá de



Caso N.º 1381-15-EP



conformidad con lo establecido en el contrato y tendrá los efectos de recepción definitiva. Producida la recepción se devolverán las garantías otorgadas, a excepción de la garantía técnica. En los contratos de ejecución de obra, así como en los contratos integrales por precio fijo existirán una recepción provisional y una definitiva. Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores, en las contrataciones en que se pueda aceptar las obras, bienes o servicios por etapas o de manera sucesiva, podrán efectuarse recepciones parciales. En los casos en los que ante la solicitud del contratista, la Entidad Contratante no formule ningún pronunciamiento ni iniciare la recepción dentro de los períodos determinados en el Reglamento de esta Ley, se considerará que tal recepción se ha efectuado de pleno derecho, para cuyo efecto un Juez de lo Civil o un Notario Público, a solicitud del contratista notificará que dicha recepción se produjo”. El Art. 122 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, preceptúa: “Negativa a recibir.- La entidad contratante podrá, dentro del término de 10 días contados a partir de la solicitud de recepción del contratista, negarse a recibir la obra, bien o servicio, por razones justificadas, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista. La negativa se notificará por escrito al contratista y se dejará constancia de que la misma fue practicada. Vencido el término previsto en el inciso primero de este artículo sin que la entidad contratante objetare la solicitud de recepción ni formule observaciones al cumplimiento del contrato, operará, sin más trámite, la recepción de pleno derecho, para lo cual el contratista notificará por intermedio de un Juez de lo Civil o un Notario Público”. Del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva: Art. 68: “Legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto”. Art. 69: “Impugnación.- Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este Estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación administrativa previa la misma que será optativa”. El Art. 1561 del Código Civil que establece: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”. Otra norma importante que se debe invocar en la contenida en el Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial: “Principio de Impugnabilidad en Sede Judicial de los Actos Administrativos: “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, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”.- SEXTO: Bajo estas disposiciones constitucionales y normativas debe analizarse las piezas procesales que conforman esta acción, y analizar la procedencia de los planteamientos que han sido presentados por el accionante, y las contestaciones y excepciones de los accionados, teniendo presente que la Constitución debe ser considerada como un centro de irradiación e impregnación a todos los órganos del Estado, y que a la vez contempla mecanismos para garantizar el



— cumplimiento de los derechos en ella contenidos, así mismo en esta clase de procedimientos se debe examinar si lo que se pretende se encuentra dentro de las esferas de un Juez Constitucional, y distinguirla de las reclamaciones que se ventilan ante la Justicia o los procedimientos ordinarios de acuerdo a las leyes y reglamentos pertinentes. En este sentido la Ley orgánica de la materia es muy claro en señalar como requisito para presentar la acción la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado poniendo a su vez que la acción será improcedente cuando el acto pueda ser impugnado en vía judicial salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada y eficaz. Por tales motivos, y dado que el Estado Constitucional de derechos y justicia está compuesto por tres pilares fundamentales que sostienen su estructura: un Estado que se organiza, bajo la obligación de hacer y no hacer, para cumplir el deber de garantizar y promover los derechos constitucionales; un sistema de garantías normativas y jurisdiccionales para garantizar los derechos humanos; y, una Corte Constitucional que vela que se cumpla el ordenamiento constitucional y sus garantías. Tomando en consideración estas exposiciones y los antecedentes propuestos por las partes, de las cuales se desprende que dentro de las actuaciones en este procedimiento se ha establecido en primer lugar que de existir controversias entre las partes, estas se deben resolver en la forma que han estipulado en los contratos suscritos, que el mismo accionante incorpora y que en sus exposiciones menciona que es Ley para las partes, tal como lo señala el Art. 1561 del Código Civil, es decir de acuerdo a la Cláusula Décima cuarta: Solución de Controversias, del “Contrato Complementario de Cotización de Obras del Contrato Original No. COTO-GADMCD-002-2014”, cuyo objeto es: “Limpieza de esteros y canales (incluido desalojo), con brazo normal, limpieza de canales sector ferias, estero La Uruguaya desde la abscisa 0+300 hasta la 1+500; Parque del Este - Montanavi desde la abscisa 0+00 hasta 1+500 sector Brisas de Santay de este cantón Durán” y la Cláusula Vigésima primera: Solución de Controversias del “Contrato de Cotización Obras No. COTO-GADMCD-002-2014”, cuyo objeto es: “Limpieza de esteros y canales (incluido desalojo) con brazo normal, limpieza de canales del sector ferias, estero La Uruguaya desde la abscisa 0+300 hasta la 1+500; Parque del Este - Montanavi desde la abscisa 0+00 hasta 1+500 sector Brisas de Santay de este cantón Durán”, en los cuales los suscribientes han establecido las formas y modos de solucionar los conflictos como el presentado, sin perjuicio de lo cual, tanto la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, como su Reglamento General, determinan con mucha claridad cómo debe procederse para la recepción definitiva de las obras contratadas, y además de ello, en las normas de derecho positivo, se encuentran establecidas ante quien se debe impugnar los actos u omisiones de la administración, es decir la Legislación Ordinaria que ha sido debidamente invocada en este fallo, contiene las disposiciones mediante la cual se pueden ventilar esta clase de reclamaciones, y por lo tanto se considera que la persona jurídica accionante puede seguir las vías ordinarias pertinentes, puesto que tampoco se ha demostrado que estas se hayan agotado o intentado, o que se haya demostrado que estas no sean las idóneas o que no sean efectivas, y por estos mismos razonamientos tampoco se ha demostrado con eficacia que existan derechos fundamentales o constitucionales vulnerados.- Todo lo dicho hasta aquí tiene además un objetivo mayor, esto es, asegurar el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso, de este modo la Corte Constitucional, por medio de sus varias sentencias, ha visto la oportunidad para establecer algunos parámetros y lineamientos con respecto al alcance

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "WAB" with a stylized flourish underneath.



Caso N.º 1381-15-EP



de esta garantía y de los derechos que son susceptibles de ser reclamados por medio de ellas, estableciéndose que, la acción de protección no fue incluida en el ordenamiento jurídico con el fin de absorber la justicia ordinaria, sino para garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucional, más aún si partimos del hecho de que, siendo el Ecuador un estado constitucional de derechos y justicia, el debido proceso se convierte en un pilar fundamental de la justicia, entonces se debe concluir que cada acción debe tener necesariamente su ámbito exclusivo de aplicación y, por tanto, su inobservancia inevitablemente va a resultar inconstitucional. Por esas consideraciones, la Corte Constitucional de modo reiterativo sostiene lo siguiente “(...) la acción de protección no puede invadir las atribuciones que atañen al control de la legalidad, ni extiende para actos u omisiones que incumplen las disposiciones constitucionales, legales o contractuales de cualquier índole, pues para tales casos, el ordenamiento jurídico provee la acción pertinente ante la autoridad competente. En otras palabras, 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 de la competencia (Artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC)”. Es así que se ha definido, que si la controversia versa sobre la inconformidad con respecto a montos a pagar, cuantificación de indemnizaciones por despido o destitución; aplicación o cumplimiento de disposiciones contractuales, antonimias entre normas de rango infraconstitucional, o errónea interpretación de una ley o reglamento, no constituyen controversias susceptibles de acción de protección, puesto que, a pesar de estar relacionadas con algún derecho contenido en la Constitución, su afectación no acarrea la vulneración del mismo, así se encuentra establecido en las sentencias No. 023-13SEP-CC de 4 de junio del 2013, No. 0003-13-SIN-CC del 4 de abril del 2013, No. 016-13-SEP-CC del 16 de mayo del 2013 y la resuelta en el periodo de transición No. 021-10-SEP-CC del 11 de mayo del 2011, toda resueltas por la Corte Constitucional. Por lo tanto queda definido que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales, y que, bajo ningún concepto estas pueden ser utilizadas para no acudir a las instancias correspondientes, más aún si se advierte que, de acuerdo a la Cláusula Décima cuarta: Solución de Controversias, del “Contrato Complementario de Cotización de Obras del Contrato Original No. COTO-GADMCD-002-2014”, cuyo objeto es: “Limpieza de esteros y canales (incluido desalojo), con brazo normal, limpieza de canales sector ferias, estero La Uruguaya desde la abscisa 0+300 hasta la 1+500; Parque del Este - Montanavi desde la abscisa 0+00 hasta 1+500 sector Brisas de Santay de este cantón Durán” y la Cláusula Vigésima primera: Solución de Controversias del “Contrato de Cotización Obras No. COTO-GADMCD-002-2014”, cuyo objeto es: “Limpieza de esteros y canales (incluido desalojo) con brazo normal, limpieza de canales del sector ferias, estero La Uruguaya desde la abscisa 0+300 hasta la 1+500; Parque del Este - Montanavi desde la abscisa 0+00 hasta 1+500 sector Brisas de Santay de este cantón Durán”, los suscribientes establecieron las formas y modos de solucionar los conflictos, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, como su Reglamento General, determinan con mucha claridad cómo se debe proceder para la recepción definitiva de las obras contratadas, y más que todo, en las normas de derecho positivo, también se encuentran establecido, ante quien se debe impugnar los actos u omisiones de la administración.- SÉPTIMO: Consecuentemente, toda vez que en esta



instancia se debe establecer si es admisible la impugnación vertical del Recurso de Apelación de la sentencia del Juez de primer nivel, de acuerdo al análisis efectuado de todo el proceso por este Tribunal de Alzada en materia constitucional, se estima que la decisión del Juez de primer nivel debe ser ratificada.- Consecuentemente esta Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPUBLICA”, confirma la sentencia del Juez de primer nivel que declara sin lugar la acción de protección de derechos constitucionales planteada por CAMILO ANDRÉS NUQUES LOFFREDO, por los derechos que representa de la compañía CONSTRUMILLENUM S. A., en contra del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN DURÁN y de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.- Ejecutoriada esta sentencia, por secretaría cúmplase lo señalado en el numeral 1) del Artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Dese cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 277 del Código de Procedimiento Civil.- Notifíquese, Publíquese y Cúmplase.- ...

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, procede exclusivamente en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; 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.



Caso N.º 1381-15-EP



La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Norma Suprema, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, que es la Corte Constitucional.

### Análisis constitucional

Con la finalidad de determinar si las autoridades jurisdiccionales emitieron su resolución con apego al objeto y fin de la acción de protección, la Corte Constitucional del Ecuador realizará el análisis de fondo del caso en concreto, con el planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico.

**La sentencia emitida el 16 de junio de 2015, por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

Para efectos de una real vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia y por tal de la garantía jurisdiccional en cuestión, el constituyente reconoció en favor de los intervinientes en un proceso, un amplio catálogo de derechos y principios rectores de las actuaciones de los poderes públicos en aras de garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, en el marco de los derechos de protección, la Constitución de la República en su artículo 82 reconoce que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En consonancia con lo expuesto, la Corte Constitucional del Ecuador, en su condición de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, ha señalado en su sentencia N.º 004-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1608-13-EP que:

La seguridad jurídica es un derecho constitucional, que garantiza el respeto a la Constitución de la República, destacando la supremacía constitucional que rige el Estado constitucional de derechos y justicia social a su vez, tutela que las autoridades competentes apliquen normas jurídicas, previas, claras y públicas. De esta forma, a través de este derecho se genera certeza jurídica en tanto las personas conocen con

Caso N.º 1381-15-EP

Página 14 de 29

anticipación las consecuencias jurídicas que el ordenamiento jurídico ha establecido para cada hecho concreto.

En este orden de ideas, la Corte precisa que en el marco del nuevo modelo estatal vigente, la concepción tradicional respecto a las fuentes de derecho fue revalorizada, toda vez que se reconoce la existencia de otras manifestaciones que no provienen necesariamente del parlamento –ley– sino del activismo judicial de las altas cortes –Corte Constitucional, Corte Nacional–.

Así, por ejemplo, la jurisprudencia desarrollada por parte de la Corte Constitucional en ejercicio de su condición de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia – artículo 429 de la Constitución de la República–, constituye fuente de derecho.

Al respecto el Pleno del Organismo en su decisión N.º 140-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0851-13-EP señaló que:

La jurisprudencia en tanto fuente dinámica del derecho les permite a los jueces, conforme lo exige la realidad social, ir acoplando los preceptos normativos a las circunstancias sociales conforme una interpretación dinámica; de esta forma las normas que se generan responden a un análisis que se asienta sobre el valor, hecho y precepto normativo...

En este contexto, de conformidad con las prescripciones normativas contenidas en los artículos 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional del Ecuador tiene la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante en el conocimiento de garantías jurisdiccionales. Decisiones que en armonía con lo prescrito en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional son de inmediato cumplimiento.

En virtud de aquello, la Corte Constitucional del Ecuador, como el máximo órgano de control e interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en virtud de las facultades establecidas en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señaló en su jurisprudencia vinculante contenida en la sentencia N.º 001-16-PJO-CC del caso N.º 0530-10-JP, en relación a la acción de protección lo siguiente:





Caso N.º 1381-15-EP



... permite calificar a la acción de protección como la vía adecuada y eficaz para amparar el derecho vulnerado, pues las garantías jurisdiccionales en general y la acción de protección en particular, tanto por el fin que persiguen cuanto por la materia que tratan (dimensión constitucional de un derecho fundamental), constituyen instrumentos procesales diseñados para garantizar la supremacía de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; por ende, son las vías jurisdiccionales idóneas para resolver sobre el daño causado como consecuencia de la vulneración de un derecho constitucional. Así, siempre que se esté frente a una violación 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 vulneración 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, la vía constitucionalmente válida es la acción de protección.

59. Para aquellos casos en los que la vulneración recae sobre otra dimensión del derecho, es decir, la legal, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha consagrado otras vías jurisdiccionales en la justicia ordinaria, constituyéndose *latu sensu*<sup>1</sup> en las auténticas vías para amparar, al menos *prima facie*<sup>2</sup>, los derechos de las personas<sup>3</sup>. En efecto, la justicia ordinaria presenta procedimientos especiales que resultan idóneos y adecuados para proteger el derecho del agraviado, pues se tratan de procesos dirimentes que permiten una amplia discusión y aportación de pruebas sobre el asunto controvertido, ventajas que el proceso constitucional no otorga al recurrente.

Así también, este Organismo en la referida decisión señaló:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

Por tanto, los administradores de justicia, en el ejercicio de funciones como jueces constitucionales deben analizar si en el caso puesto a su conocimiento existió o no vulneración de derechos constitucionales, además de establecer si se trata de un asunto que corresponde conocer a la justicia constitucional o a la ordinaria, pero teniendo presente que deben efectuar argumentos concordantes con su decisión; es decir, cuando los jueces constitucionales verifiquen que en un

<sup>1</sup> "En sentido amplio". Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española.

<sup>2</sup> "A primera vista". Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española.

<sup>3</sup> Gozaini Oswaldo Alfredo; "Derecho Procesal Constitucional: Amparo, Doctrina y Jurisprudencia" Buenos Aires; Rubinzal y Calzón Editores -2002- página 315.





caso concreto se vulneraron derechos constitucionales o no, deben centrarse en la determinación de la forma, como la vulneración de los derechos afectó a la víctima de esta vulneración, o como no existe dicha vulneración.

Por tanto, en el ámbito de dichas determinaciones, corresponde a la Corte Constitucional el análisis de la vulneración o no del derecho a la seguridad jurídica en el caso en concreto.

En este sentido, este Organismo estima pertinente retomar lo señalado en líneas anteriores en lo que respecta a la alegación realizada por el accionante respecto a que los jueces *ad quem*, no analizaron la existencia de la vulneración o no de derechos constitucionales, pues únicamente se limitaron a expresar que se está solicitando una inconformidad sobre montos a pagar, y que cuya reclamación tiene las vías pertinentes para ser incoadas; sin analizar porque no consideraron pertinente aceptar mediante acción de protección los derechos considerados como alegados.

Así también, lo manifestado por el accionante, en lo que respecta a que la falta de pago de dos contratos ya ejecutados y finalizados, vulnera los artículos 66 numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, que indican que todo trabajo debe ser remunerado, pues existe la prohibición de realizar trabajos gratuitos y más aún, cuando por asuntos internos de la entidad contratante, que no tiene relación alguna con los trabajos ya concluidos, por el ahora accionante, se pretende dejar de pagar.

Sobresale del contenido de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, que la misma fue desarrollada en siete considerandos, de los cuales, en el quinto, sexto y séptimo desarrolló los argumentos principales.

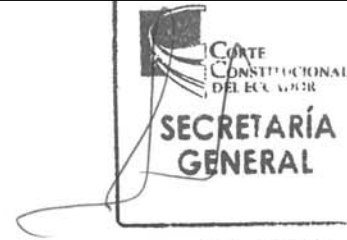
De esta manera, en el considerando quinto la Sala citó el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional, norma que expresa lo siguiente:

**Artículo 42.-** 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.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.



Caso N.º 1381-15-EP



Página 17 de 29

4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibles la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.

Por otro lado, en el considerando sexto, la Sala expresó lo que a continuación se cita:

... la legislación ordinaria (...) contiene las disposiciones mediante la cual se pueden ventilar esta clase de reclamaciones, y por lo tanto se considera que la persona jurídica accionante puede seguir las vías ordinarias pertinentes (...) estableciéndose que, la acción de protección no fue incluida en el ordenamiento jurídico con el fin de absorber la justicia ordinaria, sino para garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucional, [sic], más aún si partimos del hecho de que, siendo el Ecuador un estado constitucional de derechos y justicia, el debido proceso se convierte en un pilar fundamental de la justicia, entonces se debe concluir que cada acción debe tener necesariamente su ámbito exclusivo (...) Es así que se ha definido que si la controversia versa sobre la inconformidad con respecto a montos a pagar, cuantificación, de indemnizaciones por despido o destitución; aplicación o cumplimiento de disposiciones contractuales, antonimias [sic] entre normas de rango infraconstitucional, o errónea interpretación de una ley o reglamento, no constituyen controversias susceptibles de acción de protección...

En virtud de dichos argumentos, los jueces *ad quem* en el considerando séptimo, concluyeron confirmando la sentencia del juez de primer nivel.

En este sentido, este Organismo evidencia que la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, únicamente se ha limitado a citar la normativa respecto a la improcedencia de la acción de protección establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin que medie análisis alguno respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales realizadas por el accionante.

A su vez, la Corte Constitucional no observa que las autoridades jurisdiccionales integrantes de la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas hayan determinado a la luz de las prescripciones normativas por éstos invocadas, la



Caso N.º 1381-15-EP

Página 18 de 29

causal en la que justificaron su decisión de determinar la existencia de otras vías tendientes a dar solución a la controversia puesta en su conocimiento.

Cabe destacar que la acción de protección, contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República, constituye una garantía jurisdiccional que tiene por finalidad "... el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales...". Dicha norma constitucional, dispone:

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.

Así en la misma línea, este Organismo señaló en la sentencia N.º 016-16-SEP-CC:

Al ser así, los jueces constitucionales en el conocimiento de una acción de protección, deben verificar si en el caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales y a partir de ello, determinar si se trata de un asunto que corresponde conocer a la justicia constitucional o a la ordinaria. Por consiguiente, los jueces constitucionales cuando nieguen una acción de protección bajo el único fundamento de que se trata de un asunto de legalidad, sin haber efectuado la verificación señalada, vulnerarán derechos constitucionales e incumplirán su deber de proteger derechos.

En tal virtud, se constata que los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no atendieron a la naturaleza de la acción de protección de derechos, es decir, no constataron si existió o no la afectación a derechos constitucionales.

En este sentido, la Corte Constitucional es enfática en recordar que conforme lo manifestado en párrafos precedentes, la jurisprudencia al constituirse en fuente de derecho objetivo conforme lo determinado por el constituyente debe ser observada de manera obligatoria por parte de los operadores de justicia, a fin de garantizar entre otros derechos, la efectiva vigencia del derecho a la seguridad jurídica.



Caso N.º 1381-15-EP



Toda vez que las ciudadanas y ciudadanos cuentan con la certeza de que las autoridades jurisdiccionales adecuen sus actuaciones en el marco de lo establecido tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en el resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Por tanto, en virtud del análisis desarrollado, la Corte Constitucional del Ecuador determina que la sentencia objeto del presente análisis vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

### Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

En atención a las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución y toda vez que la Corte Constitucional constituye el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia; se encuentra en la obligación de despejar cualquier duda que pudiera existir con respecto a un caso determinado. Bajo este criterio, este Organismo ha señalado lo siguiente:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva<sup>4</sup>... [Esta Corte] para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección]<sup>5</sup>.

En este contexto, corresponde a la Corte Constitucional examinar la pretensión del legitimado activo, dentro de la acción de protección N.º 09330-2015-00182, con la finalidad de verificar si efectivamente la vulneración de derechos invocados es tutelable mediante una acción de protección. Para cuyo efecto, esta Corte planteará y resolverá el siguiente problema jurídico:

<sup>4</sup> La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-SEP-CC.



Caso N.º 1381-15-EP

Página 20 de 29

**Dentro del caso *sub examine*, ¿se vulneró el derecho al trabajo, en relación a que todo trabajo debe ser remunerado?**

Al respecto, conforme lo manifestado en párrafos precedentes, mediante Resolución N.º 003-GADMDC-2014 del 18 de agosto de 2014, la ingeniera Alexandra Arce Plúas en calidad de alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, dentro de sus facultades determinó lo siguiente:

Artículo 1.- De conformidad a lo antes mencionado, y por no haber cumplido con los requisitos y formalidades establecidos en la norma y la Ley, el acta de recepción provisional, del contrato principal COTO-GADMCD-002-2014M se declare EXTINTO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Artículo 2.- Se declara que se regresa todo al estado anterior, debiéndose hacer nuevamente una fiscalización.

Luego, mediante oficio N.º GADMCD-A-2014-2015 del 11 de febrero de 2015, la ingeniera Alexandra Arce Plúas en calidad de alcaldesa del cantón Durán, expresó lo siguiente:

En contestación a su escrito recibido con fecha 29 de enero del presente año, debo expresarle lo siguiente: (...)

Mediante memorando PS-0711-2014 de fecha 23 de septiembre del 2014, el Ab. Francisco Lituma Cabezas, en su calidad de Procurador Síndico, informa que existen falencias en el ámbito técnico de la parte contractual, ejecución y recepción de la obra, que me permito transcribir:

(...) se puede concluir, que con la base legal antes citada, y el MEMORANDO DOP-0078-2014, de fecha 08 de julio del 2014, suscrito por el ART. XAVIER LEGARDA, en el que se evidencia falencias en el ámbito técnico de la parte contractual, ejecución y recepción de obra.

Es decir que respecto al CONTRATO COMPLEMENTARIO que se pide se cancele el pago de planilla, pero como se puede determinar no tienen el mismo objeto siendo una causa general para la nulidad, por lo que no procede, ya que consta de NULIDAD ABSOLUTA, tal como establece este Ordenamiento Jurídico, cambiando totalmente la naturaleza del contrato, POR TAL MOTIVO NO TIENE QUE SER CANCELADO.

(...) Respecto al ACTA DE RECEPCIÓN PROVISIONAL de la obra, como se indica en líneas anteriores, existen varias causales para declarar inválido y nulo este acto, y todo lo referente al mismo, ya que para comenzar, la elaboración del Acta de Recepción Provisional, donde participa la Comisión Técnica, integrada por el Director de Obras Públicas (E), Técnico Delgado, y el contratista, donde no consta con la designación de la máxima autoridad, para su motivación, incumpliendo con la norma, y como es de su conocimiento, señora Alcaldesa, su posesión y gestión administrativa empieza el 14 de mayo de 2014, después de las 17h00, esta acta tiene fecha 16 de mayo del 2014, por lo tanto queda prescrita dicha acta, siendo otra causal más para declarar inválido e



Caso N.º 1381-15-EP



improcedente, todo lo realizado, así mismo cabe recalcar que el día 28 de mayo de 2014, el delegado técnico, informa a la autoridad máxima, que pone en consideración la conformación de dicha comisión técnica, ratificando la ilegalidad del proceso.

Por lo tanto al existir todas las irregularidades, mencionadas, y por no haber cumplido con los requisitos y formalidades establecidos en la norma y la Ley, se debe **EXTINGUIR EL ACTO ADMINISTRATIVO**, existiendo una necesidad institucional de compensar a los particulares por el perjuicio resultante, de los actos administrativos.”  
 (...) mientras no se proceda a corregir o solucionar cada uno de los puntos antes descritos, nos negamos a recibir el servicio, amparado en lo dispuesto en el artículo 122 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin perjuicio de que se encuentre otras falencias técnicas en la contratación ...

En razón de aquello, el ahora accionante presentó acción de protección, manifestando en lo principal, que la falta de pago de dos contratos ya ejecutados y finalizados, vulneraron principalmente los derechos contenidos en los artículos 66 numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, que indican que todo trabajo debe ser remunerado, pues existe la prohibición de realizar trabajos gratuitos; y más aún, cuando por asuntos internos de la entidad contratante, que no tiene relación alguna con los trabajos ya concluidos, por el ahora accionante, se pretende dejar de pagar.

En lo que respecta al contrato complementario, a consideración del accionante, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán pretende beneficiarse de forma arbitraria y a título gratuito de una obra solicitada y contratada por autoridad competente, sin que sea responsabilidad del contratista las situaciones inherentes al ámbito interno de la entidad pública, que en el momento en que la obra se encontraba concluida, la nueva administración municipal se niegue a realizar el pago, por considerar que el contrato en cuestión, no tenía que ser celebrado, dado que su naturaleza, no es propia del objeto por el que se otorgó el mismo.

De igual manera, respecto al contrato principal, señaló que luego de un año de ejecutada y finalizada la obra contratada, pretenden realizar una fiscalización en canales que sin duda producto de la falta del correcto y oportuno mantenimiento y aseo por parte de la autoridad municipal y la estación invernal se ha visto afectada.

Así también indica que en su momento tuvo lugar la celebración del acta de entrega recepción provisional de la obra, que ahora pretenden dejar sin validez, por asuntos internos de la entidad contratante, de los cuales no tiene responsabilidad alguna el contratista, como es, el nombramiento del administrador del contrato como delegado de la máxima autoridad.

SECRETARÍA  
Caño N.º 1381-15-EP

Página 22 de 29

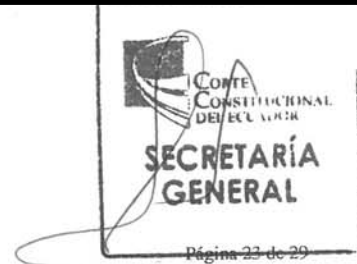
Dicha acción fue resuelta mediante sentencia emitida el 27 de marzo de 2015, por el juez Luis Alberto Argudo Romero, de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán de la provincia del Guayas, en la cual se determinó en lo principal, lo siguiente:

SEXTO.- Con relación a lo expuesto, fluye entonces nítidamente, en primer lugar que la acción de protección no puede ser usada para remediar vulneraciones de carácter legal, así como tampoco para vulneraciones indirectas a los derechos constitucionales; pues, efectivamente, se reitera, por mandato constitucional, la acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, ya que la finalidad de la acción de protección es impedir e interrumpir la vulneración de derechos fundamentales que afecten de manera directa a las personas. Es por eso, que conforme lo disponen los Arts. 40 numeral 3 y 42 numeral 4, el accionante bien pudo y puede recurrir a otras vías diferentes a la constitucional, es decir la vía ordinaria, que sean eficaz para la defensa de sus derechos y el logro de sus pretensiones demandadas al ejercer la acción constitucional, como puede observarse, el objeto de esta causa puede eficazmente demandarse ante la justicia ordinaria, porque se tratan de asuntos de mera legalidad y no de violación directa de derechos constitucionales, por lo que está fuera de la esfera del amparo constitucional que instituye la acción de protección. Queda claro entonces que, en los procesos constitucionales, los jueces no deben resolver sobre aspectos de legalidad, por ser asuntos estrictamente de competencia de la justicia ordinaria, a través de los mecanismos legales correspondientes, que serían los recursos ordinarios establecidos en la leyes de cada materia; y, como es evidente, en la especie, se ha determinado que el objeto y pretensión formal que se persigue con la garantía jurisdiccional incoada, y que se aprecia de la misma demanda constitucional de acción de protección, no es la idónea para esta clase de procesos constitucionales, conforme queda expuesto. SÉPTIMO.- Con respecto a la falta de pago que aduce el legitimante activo está vulnerando derechos constitucionales, la Corte Constitucional con fecha 11 de marzo del 2010, Sentencia N. 0007-10-SEP-CC, caso No. 0132-09-EP, se ha manifestado realizando una diferenciación entre el Derecho Patrimonial y el Derecho Fundamental, tomando lo dicho por Luigi Ferrajoli, determina: “así identificado el núcleo esencial del derecho que se reclama, cabe precisar las diferencias estructurales que existen entre los derechos constitucionales y los derechos patrimoniales. En este sentido, remitiéndonos a Luigi Ferrajoli, encontramos: a) La primera diferencia consiste en el hecho de que los derechos fundamentales son derechos universales –ómnium– en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares; mientras que los derechos patrimoniales son derechos singulares –singuli– en igual sentido lógico, de que para cada uno de ellos existe un titular determinado con exclusión de todos los demás. b) Los derechos fundamentales son derechos indisponibles, inalienables, inviolables, transigibles, personalísimos –intuitu personae–; mientras que los derechos patrimoniales son derechos disponibles por su naturaleza, negociables, alienables, pecuniarios –intuitu pecuniae– de posesión y tenencia. c) Los derechos patrimoniales, al contrario de los derechos fundamentales, son disponibles y están, pues, sujetos a vicisitudes. Por su parte, los derechos fundamentales tienen su título inmediateamente en

*h/m/g*



Caso N.º 1381-15-EP



la ley, en el sentido de que son todos ex lege, vale decir, conferidos a través de reglas generales de rango habitualmente constitucional. d) La cuarta diferencia que nos enseña Ferrajoli estriba en que mientras los derechos patrimoniales son, por así llamarlos, “horizontales”, los derechos fundamentales son “verticales”; esto en un doble sentido: primero, en cuanto a que las relaciones jurídicas mantenidas por los titulares de derechos patrimoniales son relaciones intersubjetivas de tipo civilista –contractual, sucesorio y similares–, mientras que las relaciones que se producen entre los titulares de los derechos fundamentales son de tipo publicista, vale decir, del individuo frente al Estado. El segundo sentido hace referencia a que mientras a los derechos patrimoniales les corresponde la genérica prohibición de no lesión por ejemplo en el derecho de propiedad, la limitación, perturbación, a los derechos fundamentales, cuando tengan expresión en normas constitucionales, corresponden prohibiciones y obligaciones a cargo del Estado”. Con lo determinado por la Corte Constitucional en la sentencia referida se puede colegir que sólo los derechos fundamentales son los que tienen el amparo directo y eficaz a través de las acciones constitucionales de protección, más no los derechos patrimoniales conforme lo alegan los mismos accionantes, esto se lo debe hacer por la vía correspondiente y no por la vía constitucional... Si los accionantes se creen asistidos de algún derecho, la vía constitucional no es la correcta, así se ha pronunciado la Corte Constitucional, en su Sentencia 003-13-SIN-CC, CASO No. 0042-11-IN acumulados 0043-11-IN y 0045-11-IN de fecha 4 de abril del 2013, y reconoce que son competencias exclusivas de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme lo determina el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial: “Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario; 3. 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”. La Corte Constitucional para el periodo de transición, en su sentencia No. 001-10-JPO-CC del 22 de diciembre del 2010, dentro del caso No. 999-09-JP señala que la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente existe la vía administrativa. Los tratadistas Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría en su obra “La protección judicial de los derechos sociales” Pág. 566 señalan: “Los actos administrativos tienen procedimientos y tribunales propios, no conviene entonces constitucionalizar violaciones a derechos que tienen vía especial, de este modo se evita que la Corte Constitucional y la justicia constitucional resuelva problemas que tienen base legal administrativa y no directa ni exclusivamente constitucional por lo tanto, de acuerdo a lo determinado en la Constitución República Ecuador, Ley Orgánica Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de protección no constituye una acción que se pueda escoger frente a cualquier vulneración de un derecho, sino de aquellos derechos de fuente constitucional. En virtud de las razones constitucionales, legales jurisprudenciales y doctrinales por cuanto existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos y, particularmente, porque existe la vía administrativa;





que la acción de protección no constituye una acción que se pueda escoger frente a cualquier vulneración de un derecho, sino de aquellos derechos de fuente constitucional, por cuanto el objeto de esta causa puede eficazmente demandarse ante la justicia ordinaria, porque se tratan de asuntos de mera legalidad y no de violación directa de derechos constitucionales, por lo que, está fuera de la esfera del amparo constitucional que instituye la acción de protección. Quedando claro entonces que, en los procesos constitucionales, los jueces no deben resolver sobre aspectos de legalidad, por ser asuntos estrictamente de competencia de la justicia ordinaria, a través de los mecanismos legales correspondientes, que serían los recursos ordinarios establecidos en la leyes de cada materia; y, como es evidente, en la especie, se ha determinado que el objeto y pretensión formal que se persigue con la garantía jurisdiccional incoada, y que se aprecia de la misma demanda constitucional de acción de protección, no es la idónea para esta clase de procesos constitucionales, conforme queda expuesto, por lo que, el suscrito Juez Constitucional, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, declara sin lugar la demanda de acción de protección presentada por el Ing. CAMILO ANDRÉS NUQUES LOFREDO, por los derechos que representa de la compañía CONSTRUMILLENIUM S.A. en contra de la Ing. ALEXANDRA ARCE PLÚAS, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado de Durán. Cúmplase y Notifíquese ...

En este contexto, este Organismo estima necesario establecer en armonía con lo expuesto en párrafos precedentes, que el proceso se circunscribe a la garantía jurisdiccional –acción de protección–, la cual conforme se estableció *ut supra* tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una violación de derechos constitucionales.

En este sentido, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina lo siguiente:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

Por tanto, la acción de protección es la garantía constitucional cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, que en virtud del artículo 11 numeral 7 de la referida norma constitucional, protege “todos los derechos constitucionales” y los que se deriven de la dignidad de las personas.

En virtud de lo señalado, como se ha expresado, el accionante alega la

*Handwritten signature/initials*



Caso N.º 1381-15-EP



vulneración a su derecho al trabajo, en relación a que todo trabajo debe ser remunerado, pues existe la prohibición de realizar trabajos gratuitos.

En este contexto, la Corte considera pertinente establecer el marco normativo constitucional relativo al derecho al trabajo. De esta manera, el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe:

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

En este sentido, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece lo que comprende el derecho al trabajo manifestando: “Comprende el derecho a contar con un trabajo elegido o aceptado libremente, mediante el que las personas se puedan ganar la vida. Los Estados deben garantizarlo y adoptar programas de formación, normas y técnicas para el desarrollo económico, social y cultural, así como la ocupación plena y productiva”.

En consonancia con lo mencionado, el artículo 6 numeral 1 del Protocolo de San Salvador determina que: “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”.

Por tanto, el derecho al trabajo garantiza a las personas un trabajo digno, acorde a las necesidades del ser humano, desempeñándose en un ambiente óptimo, lo que incluye una remuneración justa y racional, que se plasma en vivir con dignidad.

En este contexto, la Corte Constitucional en su jurisprudencia constante en la sentencia N.º 143-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0809-13-EP, señaló lo siguiente:

El derecho al trabajo se caracteriza por tener contenido, estructura y contexto socioeconómico, tanto para el trabajador o servidor que percibe un salario o remuneración y que le permite mantener un estatus de vida digna, como para el empleador que recibe un servicio en cuya contraprestación paga una remuneración. Por tratarse de un derecho de tal envergadura, la Constitución de la República del Ecuador lo retoma en sus artículos 325 y 326 a fin de reconocer el derecho al trabajo en todas sus modalidades, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto



sustento y cuidado humano, y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores...

En este sentido, el derecho al trabajo, debe ser garantizado por el Estado con el desarrollo de políticas públicas, incentivos para la contratación del personal, y la tutela de los derechos de las y los trabajadores.

En consecuencia, en el caso concreto, la Corte Constitucional evidencia que respecto al contrato principal, la entidad pública ha señalado como no válida la acta de entrega provisional de la obra, por cuanto a su criterio el nombramiento de los miembros de la comisión técnica, del contrato y la calidad de uno de ellos, como delegados de la máxima autoridad, ya no existía, porque el acta fue emitida el 16 de mayo de 2014, mientras que la nueva autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, fue posesionada el 14 de mayo de 2014.

Al respecto, es necesario mencionar que conforme se desprende del mismo contrato principal, en la cláusula décima novena se designó como administrador del contrato al director de Obras Públicas, por tanto, de conformidad con el artículo 70 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el artículo 124 del Reglamento de la referida ley, fueron designados por la máxima autoridad, quienes podían seguir efectuando sus delegaciones, a menos que de igual forma en la que fueron nombrados, dejen de serlo.

Además, que conforme se ha establecido ha transcurrido más de un año, de la entrega de la obra, según la normativa y las cláusulas del contrato descritas, que no tienen relación con los cambios administrativos internos que ha sufrido la entidad contratante.

Por otro lado, respecto al contrato principal, de los actos administrativos cuya vulneración de derechos se pretende, se evidencia que la máxima autoridad no ha señalado aspectos que evidencien que se lo dejará de pagar, en consecuencia, se constata que en demasía han transcurrido los plazos para su efectivo pago.

En este sentido, la Corte Constitucional observa que la falta de pago por aspectos internos inherentes a la entidad contratante, vulnera el derecho alegado por el accionante en lo que respecta a que todo trabajo debe ser remunerado, más aún cuando de conformidad con lo expuesto el Gobierno Autónomo Descentralizado



Caso N.º 1381-15-EP



Municipal del cantón Durán al momento de celebrar el acta referida, manifestó su conformidad por medio de su delegado de la entrega de la obra.

En virtud de los antecedentes expuestos, se colige que dichos actos administrativos han vulnerado el derecho del accionante en relación a que todo trabajo debe ser remunerado, pues existe la prohibición de realizar trabajos gratuitos, establecidos en los artículos 66 numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la República.

Por las consideraciones y criterios establecidos, la Corte Constitucional del Ecuador determina que la pretensión contenida en la acción de protección, debía ser tutelada mediante la garantía jurisdiccional de acción de protección.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

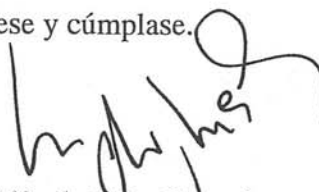
1. Declarar la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 16 de junio de 2015, por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
  - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 27 de marzo de 2015, por el juez Luis Argudo Romero, de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Durán de Guayas, dentro de la acción de protección N.º 09330-2015-00182.
  - 3.3. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, cumpla con lo establecido en las cláusulas del



Página 28 de 29

contrato de Cotización de obras COTO-GADMCD-002-2014 denominado “LIMPIEZA DE ESTEROS Y CANALES (INCLUIDO DESALOJO), CON BRAZO NORMAL, LIMPIEZA DE CANALES SECTOR FERIAS, ESTERO LA URUGUAYA DESDE LA ABCISA 0+300 HASTA LA 1+500; PARQUE DEL ESTE-MONTANAVI DESDE LA ABCISA 0+00 HASTA 1+500 SECTOR BRISAS DE SANTAY DE ESTE CANTÓN DURÁN”, celebrado el 28 de febrero de 2014.

- 3.4. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, cumpla con lo establecido en las cláusulas del contrato complementario de cotización de obras del contrato original COTO-GADMCD-002-2014 “LIMPIEZA DE ESTEROS Y CANALES (INCLUIDO DESALOJO), CON BRAZO NORMAL, LIMPIEZA DE CANALES SECTOR FERIAS, ESTERO LA URUGUAYA DESDE LA ABCISA 0+300 HASTA LA 1+500; PARQUE DEL ESTE-MONTANAVI DESDE LA ABCISA 0+00 HASTA 1+500 SECTOR BRISAS DE SANTAY DE ESTE CANTÓN DURÁN”, celebrado el 28 de marzo de 2014.
- 3.5. Ordenar que la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, remita un informe con el cumplimiento de la presente sentencia en el término de 30 días contados a partir de la notificación de la presente decisión.
4. Disponer que las partes estén a lo resuelto en la presente sentencia, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 1381-15-EP



Paúl Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 17 de agosto del 2016. Lo certifico.

Paúl Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

PPCH/ets/12





CASO Nro. 1381-15-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 06 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

JPCH/JDN



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por... f.)  
Quito, a 10 NOV. 2016  
SECRETARÍA GENERAL



Quito, D. M., 17 de agosto de 2016



**SENTENCIA N.º 264-16-SEP-CC**

**CASO N.º 0589-14-EP**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El ciudadano José Luis Cortazar Lascano en calidad de director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, ARCH, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 10 de marzo de 2014, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de acceso a la información pública presentada por la ARCH.

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 de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en referencia a la acción N.º 0589-14-EP, señaló que tiene relación con el caso N.º 0013-14-JI.

Mediante providencia del 24 de junio de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0589-14-EP.

El 29 de abril de 2015, mediante providencia, la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 9 de julio de 2014, avocó conocimiento de la causa N.º 0589-14-EP.



Caso N.º 0589-14-EP

Página 2 de 14

**De la solicitud y sus argumentos**

Manifiesta el accionante que de conformidad con lo establecido en el artículo 408 de la Constitución de la República, los recursos naturales no renovables y en general los productos del subsuelo, yacimientos minerales, hidrocarburos entre otros son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado y que sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales previstos en la Norma Suprema.

Indica que el 31 de enero de 2012, la Empresa Pública Petroecuador celebró con la compañía PARDALISERVICES S.A., el “CONTRATO PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS ESPECÍFICOS INTEGRADOS CON FINANCIAMIENTO DE LA CONTRATISTA, PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DE OPTIMIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y ACTIVIDADES DE ASESORAMIENTO EN LA OPTIMIZACIÓN DE COSTOS OPERATIVOS VARIABLES, EN LOS CAMPOS LIBERTADOR Y ATACAPI DE LA REGIÓN AMAZÓNICA ECUATORIANA”.

Expone que el mencionado contrato tiene por objeto la optimización de la producción de petróleo por parte de la contratista a favor de Petroecuador EP, en forma exclusiva, en el área de actividades de servicios específicos integrados con financiamiento de la contratista.

Indica que en atención a lo establecido en los artículos 11 y 56 de la Ley de Hidrocarburos solicitó a la compañía la remisión de información relacionada con los estados financieros del 2012 adjunto con la declaración del impuesto a la renta; detalle de inversiones, costos y gastos; detalle de valores pagados a su representada por parte de Petroecuador EP.

Manifiesta que la compañía no remitió la totalidad de la información requerida, así por ejemplo el detalle de inversiones, costos y gastos de transacciones de movimientos de cuentas de inversiones, ingresos y finalmente información relacionada con los valores pagados por parte de Petroecuador EP y Petroamazonas EP.

Señala que de conformidad con la prescripción normativa contenida en el artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero es el organismo técnico-administrativo encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes





Caso N.º 0589-14-EP



fases de la industria hidrocarburífera que realicen las empresas públicas o privadas.

Expone el accionante que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales se encuentra expresamente reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y que su contenido esencial está delimitado en tres aspectos: “cuando se citan las normas sin efectuar juicio alguno de subsunción o análisis; cuando el juez no se pronuncia respecto de las pretensiones de las partes, y cuando no explica de manera clara por qué ha resuelto en determinado sentido”.

Indica el legitimado activo que la motivación de las resoluciones judiciales tiene una doble finalidad en tanto garantiza el derecho de defensa de los sujetos procesales y por cuanto permite a la ciudadanía ejercer un control de la actividad jurisdiccional.

Considera que los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia no motivaron en debida forma la determinación realizada respecto a que la información requerida por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero es de naturaleza privada. Señala también que son los jueces los llamados a preservar las garantías del proceso y aplicar el principio de razonabilidad en cada una de las decisiones que adopten para de esta manera evitar la discreción judicial y los abusos de autoridad.

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

El legitimado activo manifiesta que los derechos constitucionales vulnerados mediante la expedición de la sentencia impugnada son los establecidos en los artículos 75, 76 numeral 7, literal I, 82, 424 y 426 de la Constitución de la República.

### **Pretensión concreta**

En atención a lo mencionado solicita el accionante:

Por los fundamentos expuestos e identificados, dentro de término legal y por lesionar gravemente los legítimos derechos constitucionales y legales, en uso de ellos, de conformidad con lo que dispone el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, peticiono mediante esta acción QUE EN FORMA INMEDIATA E INCONDICIONAL SE DEJE SIN EFECTO JURÍDICO el



contenido de la sentencia emitida por los SEÑORES JUECES DE LA SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA de fecha 10 de marzo de 2014, a las 09H21, dentro del juicio signado con el número 1104-2014, pido que al momento de avocar su autoridad conocimiento de la presente acción, se disponga la suspensión de los efectos derivados de esta sentencia mediante la cual se pretende despojar del constitucional derecho a tener acceso a la información pública, en consecuencia requerir la ejecución de todas las medidas pertinentes destinadas a reparar los derechos violados; petición que la realizo al amparo de lo dispuesto por el Artículo 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Decisión judicial impugnada**

#### **Sentencia del 10 de marzo de 2014, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

PRIMERO: La competencia de este Tribunal (...) se ha radicado en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, Arts. 24 y 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y conforme el sorteo correspondiente (...) TERCERO: Fundamentos de hecho: El accionante en su libelo inicial manifiesta que la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (...) solicitó al Consorcio PARDALISERVICES S.A. remita la siguiente información: Estados financieros año 2012, adjunto declaración el Impuesto a la Renta con la conciliación tributaria respectiva; 2. Detalle de Inversiones, Costos y Gastos. 3. Detalle a nivel de transacción de los movimientos de las cuentas de Inversiones, Ingresos, Costos y Gastos en formato digital. 4. Detalle de los valores pagados a su representada por parte de EP PETROECUADOR actualmente PETROAMAZONAS EP (...) Que el consorcio antes mencionado no ha dado cumplimiento con lo solicitado, ya que la información remitida no corresponde en su totalidad al requerimiento realizado (...) SEXTO: El art. 91 de la Constitución de la República del Ecuador dispone (...) el Art. 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, define el objeto y ámbito de esta acción (...), el Art. 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública define (...). De las disposiciones normativas invocadas se infiere que la información pública es la que poseen las entidades del Estado, y además personas jurídicas siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (...). En el caso sub iudice, del proceso no se evidencia que el Estado ecuatoriano haya delegado a la accionada a través del respectivo contrato de participación y/o concesión la exploración o explotación de yacimientos de hidrocarburos. Lo que se si obra del proceso es otro tipo de contrato, el de prestación de servicios específicos suscrito entre EP PETROECUADOR y la accionada (...) Tampoco obra del proceso evidencia documental respecto a que la accionada sea concesionaria del Estado Ecuatoriano, para concluir que se trata de información pública (...) Es preciso recalcar lo que ha dicho la Corte Constitucional ecuatoriana en el caso sometido a su resolución en el caso de un concesionario del Estado que es CONECEL dentro de la acción propuesta por Carlos Alberto Flores Pástor, porque consideró la



Caso N.º 0589-14-EP



Corte que la información no era pública a pesar de tratarse de una concesionaria del Estado, de lo que se infiere que aunque se trate de concesionarios no toda la información (...) debe ser considerada como pública (...) el tema central de esta acción es el acceso a la información de carácter público, mecanismo contemplado constitucionalmente en el Art. 91, para que los ciudadanos ejerzan su derecho democrático de fiscalizar y auditar los actos públicos, para lo cual se requiere que los ciudadanos puedan acceder a la información que esté en poder del sector público o entidades privadas en las que tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste. Por lo que no puede entenderse al revés, esto es, que sea el Estado en este caso a través de la accionante la que pretenda requerir información que a su criterio es pública de una empresa privada la que no posee contrato de participación con el Estado ni es concesionaria de aquel, esa no es la naturaleza ni el objeto de la acción de acceso a la información pública (...). En el caso sub iudice, la accionada es una persona jurídica privada que si bien tiene suscrito un contrato de prestación de servicios específicos con una entidad perteneciente al Estado, el que según el objeto del contrato inclusive lo financia la contratista accionada, no es menos cierto que la información que posee no tiene el carácter de pública, por lo que la acción de acceso a la información pública, dada la naturaleza, espíritu y finalidad de la misma, es improcedente. (...) OCTAVO: De las referencias doctrinales, fallos de la Corte Constitucional nacional y de Corte Internacional citados en el considerando precedente, se concluye con claridad en que consiste la información pública, siendo en consecuencia impertinentes las normas legales citadas por el juez de origen (...) ya que no se refieren en nada a lo que es información pública (...). Por lo expuesto, este Tribunal, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo, y en los términos señalados revoca la sentencia recurrida, y niega la acción de acceso a la información pública interpuesta por el accionante.

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

#### **Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

Comparecen mediante escrito constante de fojas 41 a la 43 del expediente constitucional, los doctores Freddy Mauricio Macías Navarrete; Carlos Pazos Medina y Julio Arrieta Escobar, manifestando en lo principal:

Que las acciones o garantías constitucionales constituyen límites al poder público y que es contra la naturaleza misma de estas pretender que el propio Estado las interponga contra las personas y/o ciudadanos como en el presente caso contra una empresa privada.

Exponen los comparecientes que existe falta de legitimación activa en la acción propuesta por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, por cuanto considera que la prescripción normativa contenida en el artículo 91 de la



Constitución de la República, establece que es una “figura” que permite a las personas a solicitar a las entidades públicas la entrega de información que les ha sido negada y señala que en la especie la accionada no es una entidad pública.

Señalan que de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, información pública es la que poseen las entidades del Estado y las personas jurídicas que cumplan ciertos requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Manifiestan que la decisión adoptada se encuentra debidamente motivada y que no vulnera derecho constitucional alguno, por ejemplo, restringe el acceso a la justicia así como a la tutela judicial. Consideran que el Estado “goza” de otras alternativas o medidas coercitivas para requerir a sus ciudadanos el cumplimiento de las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico.

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

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, conforme obra a foja 45 del expediente constitucional señalando en lo principal:

Que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se encuentra debidamente motivada, toda vez que considera que las autoridades jurisdiccionales integrantes de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no observaron el requisito de la razonabilidad previsto por este Organismo para la existencia de una debida motivación.

Finalmente, manifiesta que al no estar la decisión fundada en principios constitucionales, la decisión en cuestión vulnera el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que solicita la correspondiente declaratoria de vulneración de derechos y que se ordene la reparación integral pertinente.

#### **Terceros interesados**

Comparece mediante escrito Jorge Alberto Herrera en calidad de gerente general de PARDALISERVICIOS S.A., constante de fojas 37 a la 39 del expediente constitucional, manifestando en lo principal:



Caso N.º 0589-14-EP



Que la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero presentó el 20 de enero de 2014, una “acción constitucional de acceso a la información pública” a fin de obtener información contable de su representada en razón del “Contrato de Prestación de Servicios Específicos con Financiamiento de la Contratista” celebrado con PETROAMAZONAS EP.

Indica que en primera instancia el Juzgado Vigésimo de Garantías Penales de Pichincha sin tomar en consideración las argumentaciones expuestas por su representada mediante sentencia del 27 de enero de 2014, resolvió aceptar la acción propuesta y dispuso la entrega de la documentación requerida por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

Expone que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia mediante sentencia del 10 de marzo de 2014, concedió el recurso de apelación interpuesto y confirmó la tesis sostenida por su representada que la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero no se encontraba facultada para solicitar información privada por la vía constitucional.

Considera que la acción extraordinaria de protección presentada por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero no debe ser admitida a trámite, toda vez que en la demanda no se establece de forma precisa los derechos constitucionales vulnerados en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

Expone que no existe razón constitucional y jurídica que sustente el pedido realizado por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero de que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. Finalmente, solicita se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por la ARCH.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección**

Nuestra Norma Suprema establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por un lado, las garantías denominadas “normativas”, que consisten en el deber que tienen todos los órganos con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las normas jurídicas al marco constitucional; por otro lado, las garantías “institucionales”, que tienen relación con la obligación de la administración pública de garantizar los derechos constitucionales en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos, y finalmente, las garantías “jurisdiccionales”, mediante las cuales se recurre a la intervención jurisdiccional cuando las acciones u omisiones del sector público o de particulares, vulneran los derechos de las personas.

Dentro de este último tipo de garantías, se encuentra la acción extraordinaria de protección, que de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas ante la Corte Constitucional y proceden solamente cuando se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Lo anterior implica que la acción extraordinaria de protección como garantía constitucional jurisdiccional, constituye un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, cuya tarea es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparatoria.



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 0589-14-EP

### Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

**La sentencia del 10 de marzo de 2014, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?**

La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I prescribe lo siguiente:

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

Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador determinó en su sentencia N.º 010-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1250-11-EP que la garantía de la motivación tiene determinadas condiciones o requisitos como elementos que deben ser observados por las autoridades jurisdiccionales, siendo éstos la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

En este orden, la Corte en su fallo N.º 017-14-SEP-CC emitido dentro del caso N.º 0401-13-EP señaló que:

Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

Ahora bien, una vez que se ha determinado que se ha de entender por los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, este Organismo procederá a la luz de estos a dar solución al problema jurídico planteado.







### Razonabilidad

En armonía con lo expuesto, el requisito de la razonabilidad se encuentra relacionado con la determinación clara y precisa de las fuentes de derecho – prescripciones normativas constitucionales, legales, jurisprudenciales– en las que la autoridad jurisdiccional funda su decisión y sustenta sus afirmaciones y razonamientos.

En este orden de ideas, la Corte observa que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha identificó en el considerando primero de la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional de manera clara y precisa, las prescripciones normativas relacionadas con la competencia para el conocimiento y resolución del recurso de apelación presentado en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Vigésimo de Garantías Penales de Pichincha dentro de la acción de acceso a la información pública presentada por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero en contra de la compañía PARDALISERVICIOS S.A., en el cual se indica lo siguiente: “PRIMERO: La competencia de este Tribunal (...) se ha radicado en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, Arts. 24 y 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y conforme el sorteo correspondiente”.

Así también sobresale lo manifestado por las autoridades jurisdiccionales de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el considerando sexto:

Por su parte el Art. 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional define el objeto y ámbito de esta acción (...). En esta misma línea normativa, el Art. 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, define en que consiste la información pública (...). De las disposiciones normativas invocadas se infiere que la información pública es la que poseen las entidades del Estado, y además personas jurídicas privadas siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información pública, que en el presente caso, serían a saber: i) que el Estado tenga participación o ii) la entidad privada sea concesionaria de aquel...

Posteriormente en el considerando séptimo señala:

La Corte Constitucional en la sentencia publicada en el suplemento del registro oficial No. 21 de 27 de noviembre de 2009, también replica el criterio doctrinario mencionado anteriormente, y en su parte pertinente dice: “El artículo 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, considera información Pública “todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos creados u obtenidos



Caso N.º 0589-14-EP



por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.

De las transcripciones realizadas, la Corte Constitucional observa que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha identificó de manera clara las fuentes de derecho –prescripciones normativas, decisiones jurisprudenciales– en las que radicó su competencia así como también en las que fundamentó sus razonamientos y afirmaciones realizadas, por ejemplo en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este sentido y toda vez que el requisito de análisis no se agota en la determinación de las prescripciones normativas relacionadas con la competencia de la autoridad jurisdiccional, este Organismo una vez que ha evidenciado que la Sala de la Corte Provincial de Justicia identificó de manera clara las fuentes de derecho en las que sustenta sus afirmaciones concluye que ha tenido lugar la observancia al requisito de razonabilidad.

### Lógica

El parámetro de la lógica conforme lo ha señalado este Organismo en su sentencia N.º 094-15-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1013-14-EP se encuentra relacionado no sólo con la coherencia entre las premisas y la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar.

En este orden de ideas, resalta del contenido del considerando sexto de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección lo manifestado por las autoridades jurisdiccionales integrantes de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que indican lo siguiente: “En el caso sub judice, del proceso no se evidencia que el Estado ecuatoriano haya delegado a la accionada a través del respectivo contrato de participación y/o concesión la exploración o explotación de yacimientos de hidrocarburos. Lo que si obra del proceso es otro tipo de contrato, el de prestación de servicios específicos suscrito...”.

Posteriormente, concluye la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha lo siguiente:

Caso N.º 0589-14-EP

Página 12 de 14

Tampoco obra del proceso evidencia documental respecto a que la accionada sea concesionaria del Estado Ecuatoriano para concluir que se trata de información pública conforme lo que requiere la normativa legal de los Arts. 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y Art. 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Así también, lo manifestado en el considerando séptimo: “... la accionada es una persona jurídica privada que si bien tiene suscrito un contrato de prestación de servicios específicos con una entidad perteneciente al Estado, el que según el objeto del contrato inclusive lo financia la contratista accionada, no es menos cierto que la información que posee no tiene el carácter de pública...”.

Finalmente, las autoridades de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvieron aceptar el recurso de apelación interpuesto por Jorge Alberto Herrera en calidad de representante de la compañía PARDALISERVICES S.A., y como consecuencia de aquello revocaron la sentencia subida en grado y negaron la acción de acceso a la información pública presentada por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

De lo manifestado así como también de la revisión integral de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional constata que las autoridades jurisdiccionales guardaron la debida coherencia con lo expuesto en el análisis correspondiente al parámetro de la razonabilidad en tanto, centraron su análisis y conclusiones en la determinación de la naturaleza de la información de la compañía PARDALISERVICES S.A., para finalmente emitir su decisión.

Así también, se evidencia la existencia de una debida coherencia entre las premisas con la decisión final de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en tanto, la resolución adoptada tuvo como fundamento el análisis y determinación realizada por las autoridades jurisdiccionales respecto a que la información de la compañía PARDALISERVICES S.A., no tiene el carácter de pública, pese a mantener un contrato con la empresa estatal.

Finalmente, este Organismo una vez que ha determinado la existencia de una debida coherencia entre premisas y de éstas con la decisión final y en atención a lo manifestado del requisito sujeto a estudio, concluye que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha observó el requisito de la lógica.





Caso N.º 0589-14-EP

### Comprensibilidad

Al respecto, el requisito en cuestión conforme lo expuesto se encuentra relacionado no solo con la claridad del lenguaje que emplea la autoridad jurisdiccional sino también con la manera en la que expone sus ideas, la Corte Constitucional considera que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha determinó de manera clara sus afirmaciones relacionadas a que la naturaleza de la información de la compañía en cuestión no se enmarca dentro del objeto de la acción de acceso a la información pública.

Así también, este Organismo evidencia que la Sala expuso de manera clara la naturaleza de la empresa accionada, así como también la del contrato de prestación de servicios específicos para la ejecución y optimización de la producción, actividades de recuperación mejorada, actividades de exploración y actividades de asesoramiento en la optimización de los costos operativos variables en los campos Shushufindi-Aguarico de la región Amazónica con la empresa estatal.

En este sentido, este Organismo en atención a lo manifestado en párrafos precedentes respecto al parámetro de comprensibilidad concluye que la judicatura en cuestión observó el requisito sujeto a estudio.

En este orden de ideas, la Corte una vez que ha determinado el cumplimiento de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad concluye que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

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

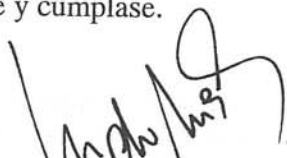
#### SENTENCIA

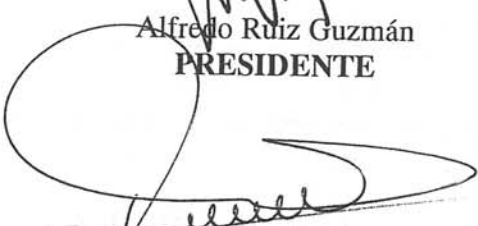
1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.



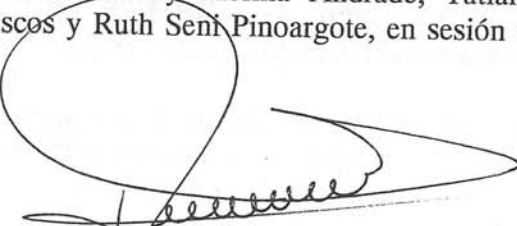


3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
Paul Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Ruth Sení Pinoargote, en sesión del 17 de agosto del 2016. Lo certifico.

  
Paul Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

  
PPCH/djs/jzj






CASO Nro. 0589-14-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 06 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

JPCH/JDN

  
Jaime Poze Chamorro  
Secretario General





Quito, D. M., 24 de agosto de 2016

**SENTENCIA N.º 265-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1146-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor Washington Pesántez Muñoz en calidad de fiscal general del Estado, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 28 de junio del 2010 a las 10:30, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de apelación que interpuso al auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los imputados dictado el 10 de diciembre de 2009 a las 10:00, dentro de la causa penal N.º 396-2009-KV.

De conformidad con el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, aplicado a la fecha, el secretario general el 18 de agosto del 2010 a las 17:19, certificó que en referencia a la acción N.º 1146-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto dictado el 13 de septiembre del 2010 a las 17:33, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de este Organismo en sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2010, le correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, la sustanciación de la presente acción extraordinaria de protección.

Mediante providencia dictada el 8 de febrero de 2011, a las 09h40, el doctor Manuel Viteri Olvera, en calidad de juez constitucional sustanciador, avocó conocimiento de la presente causa y ordenó la notificación de este auto inicial a las correspondientes partes procesales.

Caso N.º 1146-10-EP

Página 2 de 22

El 8 de agosto de 2011, el juez sustanciador remitió el proceso a la Secretaría General, con la respectiva ponencia de sentencia para que la misma sea conocida por el Pleno de la Corte Constitucional.

Concluido el período de transición y legalmente posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional, por el resorteo correspondiente en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, correspondió nuevamente la sustanciación de la causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

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

La decisión judicial que se impugna es el auto dictado el 28 de junio del 2010 a las 10:30, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, que en lo principal, expresa lo siguiente:

En el presente caso y de los recaudos procesales incorporados al expediente, se concluye que los recurrentes, no causaron perjuicio económico alguno al Estado, pues el delito de peculado incoado en su contra fue desvanecido en la audiencia preliminar, los testimonios y los documentos de descargo aportados; siendo así, el Presidente de la Segunda Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto motivado, en lo principal observa que procede el análisis del contenido de las exposiciones en la audiencia preliminar tanto del dictamen fiscal como de la documentación entregada por los imputados y llega a la conclusión que el informe en copia debidamente certificada expedida por la Contraloría General del Estado, en lo principal resuelve: “De la responsabilidad civil solidaria por 58.054,37 USD de 9 de agosto de 2007, que fue establecida mediante glosas 568 a 571 se desvanecen 41.502,00 USD y confirma 16.552,37, en contra de los señores Claudio Mueckay, Defensor del Pueblo, Byron Gonzalo Arboleda Guerrero, Director Nacional Financiero, Jorge Ernesto Pozo Orbes, Contador General, y Jorge Rolando Pozo Pastaz, Jefe de Pagaduría de la Defensoría del Pueblo y ordena dicha entidad Estatal remitir copia certificada de la presente resolución a la Dirección de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, disponiendo la emisión de un título de crédito solidario por 16.552,37 USD, en contra de los mencionados señores y la correspondiente recaudación de acuerdo a lo previsto en el Art. 57, numeral 1 de la Contraloría General del Estado”. La Presidencia de la Sala analiza con detenimiento los efectos de la responsabilidad civil determinados por la Contraloría General del Estado contra los funcionarios públicos por faltantes en los fondos que se encuentran bajo su control y para ser usados en el ejercicio de sus funciones. La Contraloría General del Estado emite el título de crédito solidario por el monto del faltante y ejerce la acción coactiva contra el funcionario declarado civilmente responsable, observa igualmente que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se puede iniciar acción penal solo contra el funcionario que ha hecho mal uso de los fondos públicos, con las evidencias correspondientes, que serán emitidas por la Fiscalía General del Estado para que inicie la acción penal lo cual en el presente







Caso N.º 1146-10-EP

caso no ha tenido lugar por lo que se ha iniciado acción penal por un acto ilícito regulado exclusivamente por dicha Ley Orgánica, de tal manera para que prospere el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía General del Estado, se debe encaminar la prueba tendiente a justificar las exigencias que prevé la Constitución de la República y las normas del Código Adjetivo Penal, y de ninguna manera se puede concebir que las Resoluciones que dicta la Contraloría del Estado puedan constituir una sentencia condenatoria de un delito, las mismas que son de carácter administrativo más no jurisdiccional, como equivocadamente pretende el recurrente; toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 16 del Código de Procedimiento Penal vigente “Sólo los jueces de garantías penales” y “los tribunales de garantías penales” establecidos de acuerdo con la Constitución y las demás leyes de la República ejercen jurisdicción en materia penal”. Por lo analizado, ésta Segunda Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia. ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, declara improcedente el recurso de apelación interpuesto por el Doctor Washington Pesántez Muñoz, Fiscal General de Estado, y confirma el auto de SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO DEL PROCESO Y DEL IMPUTADO a favor de Claudio Mueckay Arcos, Ex -Defensor del Pueblo, Byron Arboleda Guerrero, Director Financiero de la Defensoría del Pueblo; y, Jorge Rolando Pozo Pastaz, Pagador de la Defensoría del Pueblo y dispone se devuelva el proceso al órgano jurisdiccional de origen para los fines de ley ...

### Argumentos planteados en la demanda

Manifiesta el legitimado activo en lo principal, a manera de antecedente, que ante la investigación realizada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), solicitada por representantes de organizaciones de derechos humanos en torno a la gestión del exdefensor del Pueblo (e) y otros directores de la Defensoría del Pueblo, durante el tiempo que ejerció tal función, se determinó que mediante oficio N.º CCCC-2006-48.UI del 10 de marzo del 2006, el director ejecutivo de la CCCC se dirigió al fiscal general del Estado (s), haciéndole conocer que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción había resuelto remitir el informe al Ministerio Fiscal General, a fin de que se dé inicio a la indagación previa por haberse determinado indicios de responsabilidad penal establecidos en las conclusiones y recomendaciones del citado informe.

Indica que la instrucción fiscal resuelta por el ministro fiscal del Estado (s), de conformidad con el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal, determinó que el doctor Claudio Mueckay Arcos procedió a nombrar directores de derechos humanos en Europa, mediante resoluciones constantes en las acciones de personal Nros. 337JP2001 y 142JP2002, hecho que estaba fuera del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, por expreso mandato de ley y el convenio suscrito, a funcionarios que nunca cumplieron con sus obligaciones de

Caso N.º 1146-10-EP

Página 4 de 22

directores de derechos humanos en Europa, siendo los señores objeto de denuncia y remoción por actuaciones relacionadas a ilícitos vinculados con los trámites de repatriación y diligencias de asistencia a los familiares de los fallecidos en el exterior, en las que presentan una serie de irregularidades por cuanto implicaron erogaciones injustificadas por parte de la Defensoría del Pueblo.

Por lo que el dictamen fiscal fue acusatorio contenido dentro de la instrucción N.º 0082008 y posterior causa penal N.º 396-09-KV, y por el que se llegó a la conclusión de acusar al exdefensor del Pueblo y otros directores de la Defensoría del Pueblo, como autores del delito tipificado y sancionado en el artículo 257 del Código Penal, solicitando que se dicte el correspondiente auto de llamamiento a juicio por peculado.

Ante lo cual el presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, a quien le correspondió sustanciar, avocó conocimiento y resolvió el 10 de diciembre del 2009 a las 10:00, dictando auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los procesados, por lo que se resalta que del contenido del mismo de los considerandos segundo y quinto, para resolver, no se realizó el análisis indispensable frente a los elementos de cargo y de descargo constantes en la instrucción fiscal para concluir si existe o no delito, por lo que no se valoró ninguno de los elementos de convicción recabados, y con la carente falta de motivación, por que dicho auto fue apelado por la Fiscalía General del Estado al amparo de lo previsto en el artículo 343 numeral 1 del Código de Procedimiento Penal, y por incurrir en grave error al dejar en la impunidad el delito de peculado investigado, mismo que está evidenciado con las actuaciones indebidas ejecutadas por los imputados como consta del proceso, lo cual está debidamente sustentado, como es la emisión del título de crédito solidario, consecuencia del examen realizado por la Contraloría General del Estado.

Indica que dicho recurso de apelación fue conocido por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, cuyos miembros avocaron conocimiento y se declararon competentes para conocer y resolver el recurso de casación, conforme consta textualmente en el considerando primero del auto del 28 de junio de 2010 a las 10:30; cuando lo que interpuso su representada fue un recurso de apelación y no de casación, error insubsanable en el que incurren los jueces del más alto tribunal de justicia del Ecuador, cuyo efecto es la nulidad de la sentencia, y que atenta contra la garantía constitucional a la seguridad jurídica, razón por la que se limitaron solamente a examinar la legalidad del auto de





Caso N.º 1146-10-EP

Página 5 de 22

sobreseimiento definitivo, sin valorar debidamente la prueba constante en el proceso y que ese error no se atrevería a calificarlo.

Pese a ello, los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resolvieron declarar improcedente el recurso de apelación, esto es a pesar de haberse declarado competentes para conocer el recurso de casación, y confirmaron el auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del imputado, con la fundamentación de lo que dispone el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, de que solamente "... se puede iniciar acción penal solo contra el funcionario que ha hecho mal uso de los fondos públicos, con las evidencias correspondientes que serán remitidas a la Fiscalía General del Estado para que se inicie la acción penal por un acto ilícito regulado exclusivamente por dicha Ley Orgánica, de tal manera para que prospere el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía General del Estado, se debe encaminar la prueba tendiente a justificar las exigencias que prevé la Constitución de la República y las normas del Código Adjetivo Penal, y de ninguna manera se puede concebir que las Resoluciones que dicta la Contraloría General del Estado puedan constituir una sentencia condenatoria de un delito, las mismas que son de carácter administrativo más no jurisdiccional, como equivocadamente pretende el recurrente..." y sin más, dejando al delito en la más completa impunidad y sin tomar en cuenta todo lo aportado al proceso.

Así también, indica que los jueces olvidaron lo que prescribe el artículo 138 del Código Orgánico de la Función Judicial, que dice: "... FORMULA DE LAS SENTENCIAS.- Los jueces y las juezas usarán esta fórmula en las sentencias que expidieren: Administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República", código vigente desde el 9 de marzo de 2009.

Por lo que, a decir del accionante, lo dictaminado a más de afectar el debido proceso por la carente motivación y afectación a la seguridad jurídica, menoscaba la facultad de competencia que la Constitución confiere tanto a la Fiscalía General del Estado, como de la Contraloría General del Estado.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

El accionante sostiene que se vulneró principalmente los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, estatuidas en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Caso N.º 1146-10-EP

Página 6 de 22

**Pretensión**

El accionante solicita expresamente que se acepte la acción extraordinaria de protección y que en sentencia se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, declarando que quede sin efecto la sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 28 de junio de 2010 las 10:30, dentro de la causa penal N.º 396-2009-KV, por la que se declara improcedente el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía General del Estado y que confirma el auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los imputados, dictando además lo que en derecho corresponde, el llamamiento a juicio.

**Contestación a la demanda****Conjueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia**

Mediante oficio N.º 19-PSSPCNJ-2011 del 25 de febrero de 2011 y recibido el 1 de marzo de 2011 a las 16:07, los doctores Luis Quiroz Erazo, Felipe Granda Aguilar y Enrique Pacheco Jaramillo, presidente y conjueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, comparecieron dando contestación al contenido de la presente acción, manifestando en lo principal:

Que de la acción presentada se desprende que el fiscal general establece errores en el auto dictado, al haberse utilizado de manera indebida el término Casación, cuando en el considerando segundo se debe referir a apelación; así también que las acciones extraordinarias de protección fueron previstas por el legislador para precautelar y tutelar los derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República, por lo que no cabe que la misma sea interpuesta para corregir meras formalidades que en nada alteran las garantías básicas que la Norma Suprema señala; pues si bien se comete un error al mencionar el recurso del que se trata, no es menos cierto que el fiscal gozó de tres días para pedir la corrección del mencionado auto, es más la frase que se hace constar al final del auto impugnado, no corresponde para este tipo de autos, pues la frase sacramentada “administrando justicia ...”, se utiliza únicamente al momento de dictar sentencia, observando que de acuerdo a la disposición transitoria segunda del Código Orgánico de la Función Judicial, este Código no rige para la actual Corte Nacional que es de transición, entra en vigencia a partir de la fecha en que sean legalmente reemplazados.





Caso N.º 1146-10-EP



Concluyen solicitando que sin más dilaciones, no se de pie a las peticiones formuladas por el fiscal general, puesto que la resolución tomada por la Sala, se encuentra apegada a la normativa constitucional y legal.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución 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, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La presente acción extraordinaria de protección ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso.

### Legitimación activa

En la presente causa el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido 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 resoluciones con fuerza de sentencia(...)” y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, ello en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, reiterando que nuestra justicia constitucional es abierta en el acceso a la justicia.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos

Caso N.º 1146-10-EP

Página 8 de 22

definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

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

De aquella forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

#### **Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso**

Previo a plantearse la problemática jurídica en el presente caso, esta Corte estima conveniente precisar que el legitimado activo en la demanda de acción extraordinaria de protección, a más de alegar como vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, señala que se han menoscabado las competencias que la Constitución confiere tanto a la Fiscalía General como a la Contraloría General del Estado.

Sin embargo, al momento de argumentar las violaciones a tales derechos únicamente, esgrime argumentos tendientes a justificar la falta de motivación en el auto objetado y de la afectación a la seguridad jurídica, sin llegar a exponer las razones por las cuales –a su criterio–, han sido menoscabadas las competencias y atribuciones tanto de la Fiscalía General como de la Contraloría General del Estado, por cuanto, para ello, no basta con realizar citas normativas y de leyes secundarias para justificar la supuesta limitación de competencias, condiciones por las cuales esta Corte pueda determinar la existencia de motivos fácticos y jurídicos que ameriten un análisis de oficio respecto a la vulneración de tales competencias.





Caso N.º 1146-10-EP

Ante esta aclaratoria, conviene señalar que a través de la presente acción, se impugna, conforme se señala en la demanda, el auto materia de recurso de apelación dictado el 28 de junio del 2010 a las 10:30, mediante el cual se declaró improcedente tal recurso que fuera interpuesto al auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los imputados, dictado el 10 de diciembre de 2009 a las 10:00, dentro de la causa penal N.º 396-2009-KV, ante lo cual a fin de determinar las afectaciones constitucionales demandadas por la actuación de los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, se analizará la procedencia o no de la presente acción conforme lo expone la parte recurrente haciendo referencia al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica.

Es así que en el caso *sub judice*, en referencia a la afectación del debido proceso en la garantía de la motivación, señala el legitimado activo expresamente que: "... los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, pretenden justificar la motivación que exige la Constitución de la República con aplicación indebida de disposiciones legales que no son pertinentes al caso".

Por su parte y en referencia a la afectación a la seguridad jurídica, la relaciona el legitimado activo, al señalar en su demanda que:

... quienes avocan conocimiento y se declaran competentes para conocer y resolver el recurso de CASACIÓN, así consta textualmente en el CONSIDERANDO PRIMERO del auto de 28 de junio de 2010, las 10h30. Remarco, la Fiscalía General del Estado interpuso un recurso de apelación y no de casación, error insubsanable en el que incurren los Jueces del más alto Tribunal de Justicia del Ecuador, cuyo efecto es la nulidad de la sentencia, y atenta contra la garantía constitucional a la seguridad jurídica, razón por la que se limitaron solamente a examinar la legalidad del auto de sobreseimiento definitivo, sin valorar debidamente la prueba constante en el proceso...

Ante lo cual indica el accionante que:

Los señores jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia emitida el 28 de junio del 2010, las 10h30, declaran improcedente el recurso de apelación a pesar de haberse declarado competentes para conocer y resolver un recurso de casación, y confirman el auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del imputado, la que fundamentan en lo que dispone el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado...

Caso N.º 1146-10-EP

Página 10 de 22

En tal razón, el Pleno de este Organismo sistematizará el análisis del caso en concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto dictado el 28 de junio de 2010 a las 10:30, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. El auto dictado el 28 de junio de 2010 a las 10:30, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

### Análisis

- 1. El auto dictado el 28 de junio de 2010 a las 10:30, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

En este orden y conforme al cuestionamiento planteado, corresponde referirnos en primer lugar al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, el mismo que contempla una serie de garantías básicas que deben ser cumplidas por los operadores de justicia en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, y del cual esta Corte ha sido clara en señalar que: “El debido proceso es sin duda un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia; entre ellas la garantía de la motivación de la sentencia, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución”<sup>1</sup>.

Por otra parte y de igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales, establece a la motivación como un deber primordial de los jueces por cuanto: “La jueza o juez

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 092-13-SEP-CC, caso No. 0538-11-EP.







Caso N.º 1146-10-EP



tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”<sup>2</sup>.

Así también, respecto del derecho citado, esta Corte ha indicado que:

La motivación de las resoluciones de poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales constituye una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas. Es decir que la motivación no solo implica hacer referencia a los argumentos esgrimidos durante el proceso o a citar normas aplicables al caso en concreto, sino que debe reunir varios elementos esenciales<sup>3</sup>.

En tal sentido, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha desarrollado ciertos parámetros que permiten identificar si una sentencia se encuentra debidamente fundamentada, los cuales constituyen: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

De este modo, a continuación, la Corte procederá a efectuar el análisis de la sentencia impugnada, desde la perspectiva de los elementos antes citados.

### Razonabilidad

Este primer elemento constituye ser la referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho.

La Corte Constitucional ha indicado que la razonabilidad es “... el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”<sup>4</sup>.

En aquel contexto, esta Corte evidencia en primer lugar que la decisión judicial objetada, ha sido dictada dentro de un proceso penal, producto del recurso de apelación que fuera debida y oportunamente interpuesto por la parte hoy accionante, acorde a lo establecido en el numeral 1 del artículo 343<sup>5</sup> del Código

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Artículo 4, numeral 9.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 008-14-SEP-CC, (caso No. 0729-13-EP)

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia No. 009-14-SEP-CC, (Caso No. 0526-11-EP)

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Penal. Recurso de Apelación: Art. 343.- Procedencia.- Procede el recurso de apelación en los siguientes casos:

Caso N.º 1146-10-EP

Página 12 de 22

de Procedimiento Penal (actualmente derogado), es decir de normas que guardan relación con la naturaleza de la causa, pertinentes y llamadas a constituir el fundamento en derecho para resolver el recurso interpuesto y que principalmente son: las disposiciones penales de orden procesal que regulan el recurso de apelación, sin perjuicio de recurrir a la jurisprudencia de orden constitucional y legal que resulta pertinente en función de los antecedentes fácticos y jurídicos del caso en concreto, se interpuso el citado recurso de apelación al "... auto de SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO DEL PROCESO Y DEL IMPUTADO a favor del Claudio Mueckay Arcos, ex Defensor del Pueblo, Byron Arboleda Guerrero, Director Financiero de la Defensoría del Pueblo; y, Jorge Rolando Pozo Pastaz, Pagador de la Defensoría del Pueblo", dictado el 10 de diciembre de 2009 a las 10h00, por el Presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia<sup>6</sup>.

Seguidamente y sobre esta base, describiendo la resolución judicial impugnada en su integralidad, se observa que los jueces al redactar el auto, empiezan con avocar conocimiento de la causa, señalando que la misma está motivada por la inconformidad por parte del doctor Washington Pesantez Muñoz Fiscal General del Estado con el auto dictado el 10 de diciembre de 2009, por el presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, interponiéndose por parte del recurrente recurso de apelación, seguidamente en el considerando primero fijan la competencia para conocer y resolver "este recurso de casación", de conformidad con el artículo 184 de la Constitución de la sentencia interpretativa N.º 001-08-SIC-CC de la Corte Constitucional, y de la resolución aprobada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia el 17 de diciembre de 2008; en el considerando segundo, se declara la validez procesal de la causa.

Posteriormente en el considerando tercero, los jueces transcriben las alegaciones expuestas por el recurrente dentro de su recurso de apelación al auto de sobreseimiento recurrido, y de ello, señalan que el mismo está fundamentado en lo previsto en el artículo 343 numeral 1 del Código de Procedimiento Penal.

El considerando cuarto se refiere al contenido del auto recurrido, en el cual se hace un recuento de la audiencia preliminar realizada ante el presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia con la constancia de la comparecencia de las partes procesales, acorde a lo previsto en el artículo 229 del

1.- De los autos de nulidad, de prescripción de la acción, de sobreseimiento y de inhibición por causa de incompetencia.  
<sup>6</sup> Corte Nacional de Justicia, Segunda Sala Juicio N.º 396-KV-2009, pág. 212 a 216 y vta.





Caso N.º 1146-10-EP

Código de Procedimiento Penal (vigente a la fecha de inicio del caso y hoy derogado).

Por su parte en el considerando quinto, se contiene los fundamentos previos a la resolución de la decisión impugnada o *ratio decidendi*, y en la que los jueces exponen en primer lugar, que la materia corresponde al recurso de apelación propuesto por el accionante, al auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los procesados, dictado por el presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, y en el que se considera el principio de legalidad contenido en las normas procesales para que sea conocido y tratado el recurso de apelación, citando además criterios doctrinarios en torno a dichos principios y de ello, indicándose la consecución de la seguridad jurídica, y en referencia a la misma, posteriormente, se indica que:

En el presente caso y de los recaudos procesales incorporados al expediente, se concluye que los recurrentes, no causaron perjuicio económico alguno al Estado, pues el delito de peculado incoado en su contra fue desvanecido en la audiencia preliminar, los testimonios y los documentos de descargo aportados; siendo así, el Presidente de la Segunda Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto motivado, en lo principal observa que procede el análisis del contenido de las exposiciones en la audiencia preliminar tanto del dictamen fiscal como de la documentación entregada por los imputados y llega a la conclusión que el informe en copia debidamente certificada expedida por la Contraloría General del Estado, en lo principal resuelve: “De la responsabilidad civil solidaria por 58.054,37 USD de 9 de agosto del 2007, que fue establecida mediante glosas 568 a 571 se desvanecen 41.502,00 USD y confirma 16.552,37 en contra de los señores Claudio Mueckay Arcos, Defensor del Pueblo, Byron Gonzalo Arboleda Guerrero, Director Nacional Financiero, Jorge Ernesto Pozo Orbes, Contador General, y Jorge Rolando Pozo Pastaz, Jefe de Pagaduría de la Defensoría del Pueblo y ordena dicha entidad Estatal remitir copia certificada de la presente resolución a la Dirección de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, disponiendo la emisión de un título de crédito solidario por 16.552,37 USD, en contra de los mencionados señores y la correspondiente recaudación de acuerdo a lo previsto en el Art. 57, numeral 1 de la Contraloría General del Estado”.

Seguidamente se indica que:

<sup>7</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

Art. 57.- Ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias ejecutoriadas.- Para la ejecución de las resoluciones ejecutoriadas de la Contraloría General del Estado, que confirmen responsabilidades civiles culposas, se procederá de la siguiente manera:

1. La Contraloría General del Estado tendrá competencia para emitir títulos de crédito y recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, las obligaciones provenientes de las resoluciones ejecutoriadas expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, multas y órdenes de reintegro de pagos indebidos con recursos públicos que establezcan obligaciones a favor del Gobierno Central, así como de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer coactiva;

La Contraloría General de Estado emite el título de crédito solidario por el monto del faltante y ejerce la acción coactiva contra el funcionario declarado civilmente responsable, observa igualmente que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Estado, se puede iniciar acción penal sólo contra el funcionario que ha hecho mal uso de los fondos públicos, con las evidencias correspondientes, que serán remitidas a la Fiscalía General del Estado para que inicie la acción penal lo cual en el presente caso no ha tenido lugar por lo que se ha iniciado acción penal por un acto ilícito regulado exclusivamente por dicha Ley Orgánica, de tal manera para que prospere el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía General del Estado, se debe encaminar la prueba tendiente a justificar las exigencias que prevé la Constitución de la República y las normas del Código Adjetivo Penal, y de ninguna manera se puede concebir que las Resoluciones que dicta la Contraloría del Estado puedan constituir una sentencia condenatoria de un delito, la mismas que son de carácter administrativo más no jurisdiccional, como equivocadamente pretende el recurrente; toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 16 del Código de Procedimiento Penal vigente “Sólo los jueces de garantías penales” y “los tribunales de garantías penales” establecidos de acuerdo con la Constitución y las demás leyes de la República ejercen jurisdicción en materia penal...”.

Los operadores jurídicos citan y analizan la documentación constante en el proceso, como es la responsabilidad civil determinada previamente por la Contraloría General del Estado<sup>8</sup>, con la consecuente emisión del título de crédito solidario a los encausados y la correspondiente recaudación de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, frente a la incompatibilidad de competencia que el ordenamiento otorga al sistema penal, dispuesta en el artículo 16 del Código de Procedimiento Penal<sup>9</sup> (hoy derogado).

<sup>8</sup> **Ley Orgánica de la Contraloría:**

**Art. 39.-** Determinación de responsabilidades y seguimiento.- A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes. De existir indicios de responsabilidad penal, se procederá de acuerdo a lo previsto en los artículos 65, 66 y 67 de esta Ley.

En todos los casos, la evidencia que sustente la determinación de responsabilidades, a más de suficiente, competente y pertinente, reunirá los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio.

La Contraloría General del Estado efectuará el seguimiento de la emisión y cobro de los títulos de crédito originados en resoluciones ejecutoriadas.

<sup>9</sup> **Código de Procedimiento Penal (derogado)**

**Art. 16.-** Exclusividad.- Sólo los jueces de garantías penales y tribunales de garantías penales establecidos de acuerdo con la Constitución y las demás leyes de la República ejercen jurisdicción en materia penal.



Caso N.º 1146-10-EP

En función de lo antes expuesto, esta Corte considera que la decisión demandada cumple con el parámetro de razonabilidad, por la normativa utilizada para arribar a la decisión final y que constituye el fundamento en derecho para resolver, por la naturaleza de la causa sometida a su conocimiento mediante recurso de apelación, ya que si bien es cierto que en el considerando primero, correspondiente a la jurisdicción y competencia, se indica: “Esta Segunda Sala Especializada de lo Penal es competente para conocer y resolver este recurso de casación en virtud del artículo 184 de la Constitución...”, para luego determinar la validez del proceso, seguidamente analizar las alegaciones expuestas por el recurrente, confrontando las alegaciones de las partes frente a los elementos probatorios contenidos en el proceso y en la audiencia preliminar, y determinando la improcedencia de la acción penal frente a la determinación de responsabilidad civil al emitir títulos de crédito por parte de la Contraloría del Estado, se torna evidente que el haberse indicado en el considerando primero que corresponde a un recurso de casación, ello constituye un error de formalidad que no afecta el contenido de fondo de la decisión adoptada frente al análisis inicial al avocar conocimiento y al señalarse puntualmente en el considerando quinto que la materia del recurso ha sido el de apelación, y de ello, no se puede señalar que constituya ser un error esencial que conlleve a la nulidad conforme lo demanda el legitimado activo.

### Lógica

En lo que respecta al presente parámetro, como parte de la garantía de la motivación, la Corte Constitucional ha referido que:

Para analizar este elemento es preciso señalar que el desarrollo de una sentencia supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)<sup>10</sup>.

Siendo entendido este elemento como la coherencia y correspondencia entre las premisas planteadas y las conclusiones alcanzadas a través del fallo o resolución, la lógica conlleva a que la resolución guarde la respectiva coherencia y armonía entre las distintas partes de su texto, siendo que lo que se dice en la parte expositiva, motiva y dispositiva, siga el respectivo hilo conductor y corresponda

<sup>10</sup> Corte Constitucional sentencia N.º 009-14-SEP-CC, (caso N.º 0526-11-EP).

Caso N.º 1146-10-EP

Página 16 de 22

con la decisión final a la que se arriba; por ende, “... toda sentencia constituye un conjunto sistémico, armónico, en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la sentencia, no es un aparte, aislado de la decisión, todo lo contrario, como señala Gozaíni, (...) la fundamentación forma parte de la sentencia como un todo indisoluble, creador de argumentos para quienes encuentren justificadas sus razones, como para los que no encuentren satisfechas con ellas sus pretensiones”<sup>11</sup>.

En tal orden, en el caso *sub judice*, de la decisión demandada, los jueces de apelación de la Corte Nacional, al construir su razonamiento judicial y dentro del análisis del contenido de la decisión recurrida, correspondiente al recurso de apelación dada su competencia, comienzan por indicar la inconformidad del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del imputado, dictado por el presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, por considerar el hoy accionante que en su lugar correspondería ser dictado el auto de llamamiento a juicio de los imputados.

Consta del contenido de la decisión demandada que “... el informe en la copia debidamente certificada expedida por la Contraloría General del Estado, en lo principal, resuelve: “De la responsabilidad civil solidaria por 58.054,37 USD de 9 de agosto del 2007, que fue establecida mediante glosas 568 a 571 se desvanecen 41.502,00 USD y confirma 16.552,37 en contra de los señores Claudio Mueckay Arcos, Defensor del Pueblo, Byron Gonzalo Arboleda Guerrero, Director Nacional Financiero, Jorge Ernesto Pozo Orbes, Contador General, y Jorge Rolando Pozo Pastaz, Jefe de Pagaduría de la Defensoría del Pueblo y ordena dicha entidad Estatal remitir copia certificada de la presente resolución a la Dirección de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, disponiendo la emisión de un título de crédito solidario por 16.552,37 USD, en contra de los mencionados señores y la correspondiente recaudación de acuerdo a lo previsto en el Art. 57, numeral 1 de la Contraloría General del Estado” y cuya norma indica, esto es el contenido del numeral 1 del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que ante la determinación y confirmación de responsabilidades civiles culposas le corresponde a: “1. La Contraloría General del Estado tendrá competencia para emitir títulos de crédito y recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, las obligaciones provenientes de las resoluciones ejecutoriadas expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación

<sup>11</sup> Sentencia N.º 0009-09-SIS-CC, dictada el 29 de septiembre de 2009, dentro del caso N.º 0013-09-IS.



Caso N.º 1146-10-EP

de responsabilidad civil culposa, multas y órdenes de reintegro de pagos indebidos con recursos públicos que establezcan obligaciones a favor del Gobierno Central, así como de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer coactiva”, precisando que el artículo 65 de la citada ley orgánica establece las causas para que proceda el inicio de acciones penales, indicando que para “lo cual en el presente caso no ha tenido lugar por lo que se ha iniciado acción penal por un acto ilícito regulado exclusivamente por dicha Ley Orgánica, de tal manera para que prospere el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía General del Estado, se debe encaminar la prueba tendiente a justificar las exigencias que prevé la Constitución de la República y las normas del Código Adjetivo Penal, y de ninguna manera se puede concebir que las Resoluciones que dicta la Contraloría del Estado puedan constituir una sentencia condenatoria de un delito, la mismas que son de carácter administrativo más no jurisdiccional, como equivocadamente pretende el recurrente ...”.

De lo antes expuesto, este Organismo observa que dentro de su motivación, los jueces de apelación evidencian y justifican de manera sólida y argumentada que existe una clara interpretación de normas legales que en su momento fueron analizadas en su conjunto por el presidente de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, al dictar el auto del 10 de diciembre de 2009, y que los hoy demandados en uso de sus competencias y facultades legales, al tenor del artículo 184 de la Constitución, de la sentencia interpretativa N.º 001-08-SIC-CC de la Corte Constitucional, y de la resolución aprobada por el Pleno de la Corte Nacional el 17 de diciembre de 2008, dictaron la decisión demandada, sin que se observe ni se advierta incoherencia alguna que devenga en una motivación incompleta o ilógica, *a contrario sensu*, se observa que la motivación expuesta por el Tribunal de Apelación en su integralidad, guarda la respectiva armonía y consecuencia en todas sus premisas, a partir de las cuales se deriva la conclusión final.

En definitiva, esta Corte advierte que en la resolución impugnada existe una materialización efectiva del silogismo que exige el parámetro de la lógica, esto es una premisa mayor dada por el artículo 57 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece ante la determinación de responsabilidades civiles, procede la correspondiente recaudación de forma coactiva y no la acción penal conforme se lo requiere en la presente acción, que se dicte el auto de llamamiento a juicio y por ende, la conclusión final se deriva de las premisas señaladas, esto es la negativa al recurso de apelación planteado, y de lo cual es de resaltar lo que esta Corte ha señalado desde el período de

transición : “Es en el Derecho Penal, más que en ningún otro campo, donde las garantías constitucionales se ven puestas a prueba y donde los postulados del Estado constitucional de derechos y justicia social son examinados día a día (...) Nuestra Constitución, máxima norma de normas, garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad ante la arbitrariedad de los poderes públicos. El Derecho Penal ha sido definido como el conjunto de normas, valoraciones y principios jurídicos que desvaloran y prohíben la comisión de delitos y asocian a éstos, como presupuesto, penas y/o medidas de seguridad, como consecuencia jurídica (SANTIAGO MIR PUIG)<sup>12</sup>.”

### Comprensibilidad

Este elemento de la comprensibilidad, como parte de la garantía de la motivación, ha sido establecido por el Pleno de esta Corte como el entendimiento y la facilidad de comprensión de las resoluciones, en este caso, de las emitidas por los operadores de justicia, por cual, el mismo viste de especial importancia ya que en este elemento se legitiman las actuaciones de los operadores de justicia en vista de que sus resoluciones deben ser claras y descifrables, no solo para las partes intervinientes sino para la sociedad.

En este sentido, el requisito de comprensibilidad se refiere a la posibilidad que los jueces garanticen a las partes procesales y al conglomerado social que observa y aplica sus decisiones, entender su razonamiento mediante el uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual del fallo<sup>13</sup> y que para ello, no basta la utilización de un lenguaje de fácil acceso, para considerar a una decisión como comprensible, en tanto, adicionalmente, se requiere que las ideas y premisas que integran la decisión sean redactadas de forma coherente, concordante y completa<sup>14</sup>.

En el caso *sub judice*, se observa que el auto dictado dentro del recurso de apelación, evidencia que el mismo es estructurado con un lenguaje claro, que comienza con el avoco de conocimiento por parte de los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia del recurso de apelación interpuesto, luego el reconocimiento de la competencia para adoptar la decisión

<sup>12</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 034-10-SEP-CC (caso N.º 0225-09-EP).

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, (caso N.º 1141-11-EP).

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 019-16-SEP-CC (caso N.º 0542-15-EP).





Caso N.º 1146-10-EP

judicial, seguido de la validez procesal, a continuación la exposición de las alegaciones expuestas por el recurrente, seguidamente el detalle del auto recurrido, esto es el auto de sobreseimiento definitivo conjuntamente con los hechos relevantes demandados en el recurso de apelación, para posteriormente realizar la confrontación de lo demandado con lo resuelto por el juez que dictara el auto materia del recurso de apelación, concluyendo con la decisión adoptada sobre la improcedencia del recurso de apelación interpuesto por el fiscal general del Estado, accionante de la presente garantía jurisdiccional.

En suma, del texto de la resolución impugnada, se colige que las consideraciones jurídicas que sustentan la decisión final, están redactadas en un lenguaje claro y sencillo, sin hacer uso de palabras netamente técnicas o sofisticadas, comprendidas únicamente por las partes procesales y por quienes tengan una formación profesional en derecho, así pues el lenguaje utilizado en el texto de la resolución resulta ser perfectamente entendible, lo cual abona a que la resolución sea comprendida en su integralidad por el ciudadano común, facilitando el análisis y fiscalización del auditorio en general. Por lo tanto, se advierte que la resolución impugnada se ajusta al parámetro de comprensibilidad.

En tal sentido y en torno a lo solicitado en el recurso de apelación, y analizado por los jueces demandados, que motiva la presente acción extraordinaria de protección, y de manera puntual, en la argumentación contenida en el considerando quinto de la misma sobre la improcedencia del recurso, se denota de lo analizado en su conjunto, esto es los requisitos previos de la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, que la decisión demandada cumple con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

**2. El auto dictado el 28 de junio de 2010 a las 10:30, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

La seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República establece que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Esta Corte, de manera reiterada ha señalado que este derecho consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho; cuyo núcleo está en tener la certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico determinadas previamente, teniendo que ser estas últimas claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional<sup>15</sup>, este derecho constituye ser 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 deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente<sup>16</sup>.

En sí, se reitera conforme lo prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República, que la seguridad jurídica como derecho constitucional tiene una doble dimensión, por un lado, se garantiza este derecho mediante el respeto, sujeción y cumplimiento de los principios y reglas contenidos en el texto constitucional, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza y por otro, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican –como se dijo anteriormente– normas previas, claras y públicas<sup>17</sup>.

Así también, esta Corte ha señalado en referencia a la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y la relación con el debido proceso, que: “Los tres principios constitucionales mencionados están íntimamente relacionados con el accionar judicial en la protección de derechos, y su vulneración constituye condición sustantiva para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, en tanto sirven como medio y fin de la protección de derechos en sede judicial”<sup>18</sup>.

En el caso *sub judice*, el argumento expuesto por el accionante por el que demanda la afectación a la seguridad jurídica está referido a lo contenido en el considerando primero en el que se indica “JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.- Esta Segunda Sala Especializada de lo Penal es competente para conocer y

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 11-13-SEP-CC, (caso N.º 1863-12-EP.)

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 023-13-SEP-CC, (caso N.º 1975-11-EP).

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, (caso N.º 2040-11-EP).

<sup>18</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC (caso N.º 1212-11-EP), publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 777 del 29 de agosto de 2012.



Caso N.º 1146-10-EP

resolver este recurso de casación, en virtud del Art. 184 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a partir del 20 de octubre de 2008, publicada en el Registro Oficial No. 449...”; por lo que a decir del legitimado activo al ser materia de recurso de apelación e indicarse como recurso de casación constituye un error “insubsanable” que conlleva a la nulidad de la sentencia, que atenta contra la garantía constitucional a la seguridad jurídica, ante lo cual se han limitado solamente a examinar la legalidad del auto de sobreseimiento definitivo, sin valorar debidamente la prueba constante en el proceso y que ese error no se atrevería a calificarlo.

Ante lo cual, es de reiterar, tal como se ha indicado en el análisis de la razonabilidad, que la decisión demandada ha sido dictada ante circunstancias fácticas en aplicación de normas constitucionales y legales como lo dispuesto en el artículo 57 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que establece que de la determinación de responsabilidades culposas procede la emisión de títulos de crédito y de ello la incompatibilidad de iniciar acción penal, y que en la presente causa, luego del análisis respectivo por los operadores jurídicos, se llegó a la conclusión de la improcedencia del recurso de apelación planteado conforme se dictaminó.

En tal virtud, el auto dictado el 28 de junio del 2010 a las 10:30, por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se declara improcedente el recurso de apelación interpuesto al auto de sobreseimiento definitivo del proceso y de los imputados, dictado el 10 de diciembre de 2009 a las 10:00, dentro de la causa penal N.º 396-2009-KV, demandado mediante la presente acción extraordinaria de protección, ha sido dictada respecto de normas claras, previas y públicas que rigen para los procesos penales, generando un marco de certeza y seguridad, y por ende, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el citado artículo 82 de la Constitución de la República.

Por lo tanto, los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa penal N.º 396-2009-KV, han garantizado la supremacía de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Caso N.º 1146-10-EP

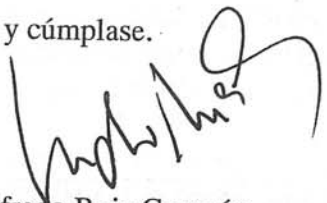
Página 22 de 22

**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.




Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Pamela Martínez Loayza, en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



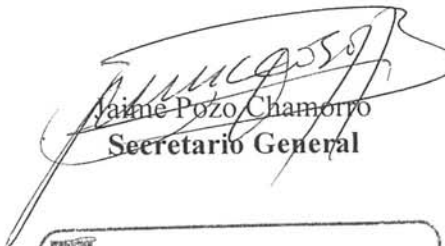
JPCH/móvv/jzj

	CORTE CONSTITUCIONAL
<b>ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL</b>	
Revisado por	Mariela H. ...
Quito, a	10 NOV. 2016
 SECRETARIA GENERAL	



**CASO Nro. 1146-10-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 06 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

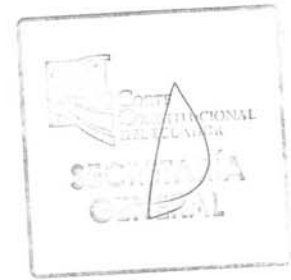
  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN

  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por... [signature]...  
Quito, a... 10 NOV 2016  
SECRETARÍA GENERAL



Quito, D, M., 24 de agosto de 2016



**SENTENCIA N.º 267-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1165-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 20 de junio de 2011, el señor Ramiro Román Márquez en calidad de procurador judicial del señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la providencia del 9 de junio de 2011, emitida por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, dentro del recurso de hecho interpuesto por el accionante en un proceso penal por un delito de injuria calumniosa grave.

El 11 de julio de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo 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 causa N.º 1165-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Hernando Morales Vinuesa, Edgar Zárate Zárate y Ruth Seni Pinoargote, mediante auto del 13 de septiembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1165-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Secretaría General remitió la causa al despacho del juez constitucional Hernando Morales Vinuesa, quien avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda a los legitimados pasivos, al accionante y a terceros interesados en el proceso.

Caso N.º 1165-11-EP

Página 2 de 23

El 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, conforme los artículos 25 al 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

Mediante sorteo de causas realizado durante la sesión del Pleno del Organismo el 3 de enero de 2013, correspondió sustanciar la acción extraordinaria de protección N.º 1165-11-EP, a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto del 18 de febrero de 2016.

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

La decisión judicial impugnada es el auto del 9 de junio de 2011, emitido por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, que en lo principal, resolvió lo que a continuación se transcribe:

Avoco conocimiento de la presente causa penal en calidad de juez Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha de esta judicatura.- Agréguese al proceso el escrito presentado por el señor doctor Ramiro Román Márquez. En lo principal, de la lectura del expediente se desprende que con fecha 24 de marzo del 2011 a las 16h47 minutos, el señor doctor Leonardo Tipán Valencia juez de ese entonces ha dictado providencia en la que ordena el archivo de la causa, el 20 de abril del 2011 a las 11h29 se dicta providencia negando el escrito de ampliación de la providencia de fecha 24 de marzo del 2011; el compareciente presenta escrito con fecha 25 de abril de 2011 a las 15h13 minutos en el que interpone el recurso de apelación, el mismo que es despachado el 2 de mayo del 2011 a las 10h50 negando el recurso de apelación por extemporáneo, por lo que es necesario recordarle al profesional del derecho que comparece, que para interponer cualquier recurso que establece la ley se lo hará dentro de los 3 días siguientes al despacho de la última providencia notificada; el 4 de mayo de 2011 el presenta escrito en el que solicita se revoque la providencia del 2 de mayo del presente año solicitud que es negada en providencia del 17 de mayo del 2011 a las 08h30.- Atendiendo lo solicitado en el escrito presentado con fecha 19 de mayo del 2011 a las 15h39 minutos, en el que se interpone el recurso de hecho NO a lugar lo solicitado por el compareciente por los antecedentes expuesto y de acuerdo a lo manifestado en los Art. 343 y 231 del Código de Procedimiento Penal...

### **Antecedentes de la presente acción**

Previo a referirnos a la demanda y sus argumentos, la Corte Constitucional estima necesario hacer referencia a los antecedentes del caso concreto, contenidos en el expediente del Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, a fin





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 1165-11-EP



de tener un mejor entendimiento de las circunstancias que ~~antecedieron~~ a la presente acción.

Al respecto, a foja 2 del expediente de instancia, obra la querrela presentada el 5 de enero de 2011, por la señora Carmen Elina Carrillo Vélez, conjuntamente con su abogado defensor Ramiro Román Márquez, en contra del señor Eduardo Garzón, por el presunto delito de injuria calumniosa grave. En virtud del sorteo efectuado, el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, avocó conocimiento de la causa y estableció que la acusación particular era clara, precisa y reunía los requisitos establecidos en el artículo 371 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal, por lo cual la admitió a trámite y ordenó citar al querrellado.

Conforme consta a fojas 12 del proceso, compareció el señor Antonio Eduardo Garzón Ponce, y expuso las excepciones de falta de derecho del actor, por cuanto la persona que presentó la acusación particular es la cónyuge del señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez, quien es la persona presuntamente agredida; y en razón de aquello, señaló la existencia de nulidad del proceso, improcedencia de la acción, falta de competencia del juez y finalmente, negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho.

En tal virtud, a fojas 17 compareció el abogado Ramiro Román Márquez, y adjuntó un poder especial y procuración judicial otorgado a su favor por el presunto agredido, el señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez. Circunstancia ante la cual el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, en providencia del 24 de marzo de 2011, señaló lo siguiente:

En cuanto a la comparecencia del doctor Ramiro Román Márquez, en calidad de procurador judicial de Carmen Elina Carrillo Vélez, no puede admitir a trámite las alusiones del escrito presentado, en razón de que se encuentra aceptada a trámite la acusación particular propuesta por Carmen Elina Carrillo Vélez, es decir no es parte procesal; y, en segundo lugar en base del Poder Especial y Procuración Judicial le habilita para que mediante escrito a parte puede comparecer como acusador particular en representación del poderdante sin cumplirse en legal y debida forma el procedimiento del mandante. Por lo que de conformidad a lo impuesto en el Art. 4 numerales 13 y 14 de la Ley Orgánica de Control Jurisdiccional y Control Constitucional (sic.) no puede admitir en la forma planteada por la querellante (...) dejando a salvo para que pueda hacer uso



Caso N.º 1165-11-EP

Página 4 de 23

del mismo ante la instancia correspondiente, devuélvase la documentación que consta en el proceso, ejecutoriado que se [sic] archívese la causa ...

Frente al archivo de la causa ordenado por el juez competente, el doctor Ramiro Román Márquez en calidad de procurador judicial del señor Manuel Guillermo Cueva Yánez, solicitó mediante escrito del 25 de marzo de 2011 ampliación de la providencia referida en el párrafo anterior. Asimismo, mediante escrito del 29 de marzo de 2011, compareció el señor Antonio Eduardo Garzón Ponce, y también solicitó ampliación de la providencia del 24 de marzo de 2011, con la finalidad de que se califique la acusación particular de maliciosa y temeraria. En razón de aquello, el juez de la causa, mediante providencia del 20 de abril de 2011, dispuso que: “... no ha lugar lo solicitado por las partes, en lo demás estese a lo dispuesto en providencia dictada el 24 de marzo de 2011, a las 16h47, esto es el archivo de la causa...”.

De esta manera, compareció el doctor Ramiro Román Márquez en calidad de procurador judicial del señor Manuel Guillermo Cueva Yánez, interpuso recurso de apelación respecto de la providencia del 24 de marzo de 2011, el mismo que fue negado por extemporáneo mediante la providencia del 2 de mayo de 2011. Posteriormente, el mencionado procurador judicial solicitó mediante escrito del 4 de mayo de 2011, la revocatoria de la providencia del 2 de mayo de 2011, para que en su lugar le conceda el recurso de apelación interpuesto, pedido que fue nuevamente negado por el juez.

Finalmente, mediante escrito presentado el 19 de mayo de 2011, el mencionado Procurador Judicial interpuso recurso de hecho sobre el auto dictado el 24 de marzo de 2011, el mismo que fue negado por el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha mediante auto del 9 de junio de 2011.

### **Descripción de la demanda**

### **Argumentos planteados en la demanda**

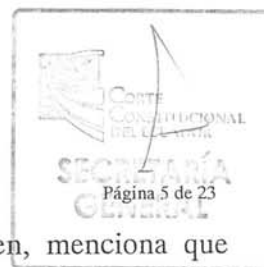
Dentro de la demanda, el accionante explicó que la vulneración de los derechos su poderdante, señor Manuel Guillermo Cueva, ocurrió luego de que mediante auto del 24 de marzo de 2011, se le negara comparecer en el juicio penal por injurias





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 1165-11-EP



iniciado en contra del señor Eduardo Garzón Ponce. Si bien, menciona que inicialmente el juicio por injurias fue interpuesto por la señora Carmen Elina Carrillo en defensa de los derechos de su cónyuge, el señor Manuel Guillermo Cueva, cuando este último, a través de su apoderado, intentó comparecer ante el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales para impulsar el proceso, le fue impedido sin motivación alguna; lo que a su vez impidió que se tutelara de manera debida sus derechos y pueda ser escuchado en el proceso.

El accionante menciona que interpuso sendos recursos en contra del auto del 24 de marzo de 2011 y todos ellos fueron negados por el juez décimo cuarto de garantías penales, quien nuevamente incurrió en la vulneración de sus derechos constitucionales en el auto del 9 de junio de 2011, en el cual ante la interposición de su recurso de hecho, resolvió negarlo por haber sido interpuesto fuera de término, cuando lo que le correspondía hacer de acuerdo con la legislación vigente era remitir el recurso al superior sin observación alguna, para que los jueces de la Corte Provincial de Justicia estudien y fallen respecto de aquel.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

De acuerdo con la demanda de acción extraordinaria de protección, presentada el 20 de junio de 2011, por el señor Ramiro Román Márquez en calidad de procurador judicial del señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez, los derechos constitucionales presuntamente vulnerados fueron la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, motivación y el derecho a la seguridad jurídica, establecidos respectivamente en los artículos 75; 76 numerales **a**, **h** y **l**; y, 82.

### **Pretensión concreta**

El accionante en su pretensión concreta, expresó lo siguiente:

De conformidad con los hechos planteados que configuran una violación a mis derechos constitucionales, al negar la tutela efectiva e imparcial, revocando el auto resolutorio del juez de primera instancia, me ha causado un grave daño, esto es, que el auto firme y ejecutoriada dictada [sic] en el juicio de acción privada, en el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, se violó los principios constitucionales y las reglas del

Caso N.º 1165-11-EP

Página 6 de 23

debido proceso, conforme lo tengo manifestado, probando en líneas anteriores, por lo que solicito en caso de constatarse la vulneración de mis derechos, deberá declararlo, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las circunstancias en que deban cumplirse, se repare el auto dictado por el juez Décimo Cuarto, (...) y en consecuencia, que en definitiva señores Magistrados de la Corte Constitucional, en la resolución que Ustedes dicten, que en sentencia se acepten la acción extraordinaria de protección que me corresponde, por haber fundamentado y demostrado la violación constitucional que se me ha causado.

### **De la contestación a la demanda**

#### **Juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha**

Dando cumplimiento a lo dispuesto mediante providencia del 28 de octubre de 2011 por el juez sustanciador de la causa durante el período de transición de la Corte Constitucional, compareció el juez décimo cuarto de garantías penales y presentó su informe.

Dentro de su informe, el juez realizó una cronología del caso y explicó que la persona que planteó la acusación particular por injurias fue la señora Carmen Elina Carrillo Vélez, luego de lo cual fue citado el querrellado Antonio Eduardo Garzón Ponce, quien en su contestación a la querrela, el 11 de febrero de 2011, manifestó que existía falta de derecho del actor toda vez que, quien supuestamente habría sido agredido es realmente el cónyuge de la acusadora particular, no ella.

Ante lo cual el juez afirma que:

se evidencia de autos que quien comparece en la presente querrela es la señora Carmen Elina Carrillo Vélez hasta el reconocimiento de la misma patrocinado de su abogado defensor el Dr. Ramiro Román Márquez; y, en lo posterior comparece el precitado profesional en su calidad de Procurador Judicial del Cónyuge de la querellante señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez, siendo este uno de los motivos por los cuales los jueces antes indicados se hayan fundamentado para negar las peticiones propuestas por el precitado ciudadano.

### **Terceros con interés en el proceso**

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

De conformidad con lo establecido a foja 16 del expediente constitucional, el 17 de noviembre de 2011, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 1165-11-EP



calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y señaló casilla judicial.

### **Antonio Eduardo Garzón Ponce**

De fojas 19 a la 20 del expediente constitucional, el 21 de noviembre de 2011, compareció el señor Antonio Eduardo Garzón Ponce en calidad de querellado dentro del juicio penal y en relación a la acción extraordinaria de protección presentada manifestó lo siguiente:

De conformidad con el artículo 371 del Código de Procedimiento Penal – actualmente derogado–, quien pretenda acusar un delito de acción privada, debe proponerlo mediante querrela por sí o mediante apoderado especial directamente ante la jueza o juez de garantías penales.

De conformidad con aquello, se colige del proceso que la señora Carmen Elina Carrillo Vélez es parte procesal en la acción penal y no el señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez, como equivocadamente se quiere pretender.

En esta línea entonces, el señor Antonio Garzón considera que de conformidad con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción extraordinaria de protección debe ser presentada 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.

Por tanto, manifiesta que el accionante al pretender ser parte del juicio penal, sin seguir el procedimiento debido, vulneró el derecho establecido en el artículo 76 numeral 3 que determina que únicamente se “... podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con la observancia del trámite propio de cada procedimiento”; así como el principio de legalidad, el derecho a la defensa, al juez natural, al actuar pruebas, a la contradicción y sobre todo el derecho a la seguridad jurídica.

En tal virtud, solicitó a la Corte Constitucional del Ecuador desechar la acción extraordinaria de protección presentada por no reunir los requisitos establecidos

Caso N.º 1165-11-EP

Página 8 de 23

en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control 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 **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

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

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

Como ya se lo ha reiterado en varios pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones judiciales, en los cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Mecanismo previsto para que la competencia





Caso N.º 1165-11-EP



asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

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

Con respecto de las actuaciones jurisdiccionales en el contexto de procesos ordinarios, cabe aclarar que esta Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la corrección en la aplicación de la normas infraconstitucionales; la valoración de las pruebas procesales, exceptuando la obtención y actuación probatoria según el artículo 76 numeral 4 de la Constitución; así como tampoco tiene potestad para conocer y sancionar supuestas lesiones a bienes jurídicos protegidos.

### Determinación de los problemas jurídico

De conformidad con las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República le conceden a la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, y en observancia del principio *iura novit curia*<sup>1</sup>, cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los mismos, esta Corte, como lo ha efectuado en casos anteriores, está facultada para extraer de los argumentos presentados a lo largo de la tramitación de la acción constitucional, elementos para determinar la existencia de violaciones acaecidas durante el proceso y que no hayan sido subsanadas con posterioridad, afectando, por lo tanto, los derechos de las partes hasta la emisión de la decisión judicial impugnada<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este principio ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en varios de sus fallos, entre los cuales están: Sentencia N.º 164-15-SEP-CC, caso N.º 0947-11-EP; sentencia N.º 085-13-SEP-CC, caso N.º 1344-12-EP; sentencia N.º 002-09-SAN-CC, caso N.º 0005-08-AN.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 047-12-SEP-CC, caso N.º 0202-10-EP. En esta sentencia, la Corte Constitucional conoció sobre la alegada vulneración a derechos constitucionales por parte de la sentencia de casación dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia. La Corte, sin embargo, se basó en que uno de jueces de la Sala habría

En razón de los argumentos indicados, este Organismo, a pesar de que el accionante impugnó y solicitó únicamente que se deje sin efecto el auto dictado el 9 de junio de 2011, por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, tomando en consideración los argumentos de su demanda y los derechos que se estiman vulnerados, considera necesario analizar el auto dictado por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, del 24 de marzo de 2011, momento que se identifica en la acción como punto de partida de la vulneración de los derechos del señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez.

En tal sentido, se plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto emitido el 24 de marzo de 2011, por el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador?
2. El auto emitido el 9 de junio de 2011, por el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

---

actuado en la causa después de haberse aceptado su excusa; y que, el juez que lo reemplazó firmó la sentencia sin haber participado en la relación de la causa. El Organismo concluyó que el acto que originó la vulneración fue la providencia en el que el juez excusado intervino en el proceso, por lo que dispuso que éste se sustancie desde ese momento procesal.

Corte Constitucional, sentencia N.º 036-15-SEP-CC, caso N.º 0508-13-EP. En la sentencia, la Corte Constitucional conoció las alegadas violaciones ocasionadas por un auto dictado de negativa de la revocatoria de un auto de inadmisión de un recurso de hecho, dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. De los argumentos de los accionantes, la Corte infirió que los accionantes consideraron que su indefensión fue ocasionada con anterioridad, el momento en que el juez décimo de lo Civil de Pichincha dictó su sentencia de primera instancia. Con este antecedente, a pesar de concluir que la última decisión judicial no violó el derecho a recurrir, la Corte sí evidenció que, en primera instancia, la judicatura había impedido evacuar pruebas expresamente solicitadas por la parte, que soportaban sus argumentos en juicio; y, por tanto, retrotrajo el proceso hasta la etapa probatoria.

Corte Constitucional, sentencia N.º 151-15-SEP-CC, caso N.º 0303-13-EP. En dicha sentencia, los accionante impugnaron un auto de inadmisión del recurso de casación, emitido por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En razón de los argumentos expuestos por los accionantes en la audiencia pública convocada por la jueza constitucional sustanciadora, la Corte determinó que existían bases para examinar la sentencia de primera instancia, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2. Respecto del auto de inadmisión, la Corte concluyó que no había violado derecho constitucional alguno; sin embargo, en relación a la sentencia de primera instancia, encontró una vulneración a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, al haber ordenado el pago de un valor a una institución que dictó el acto administrativo presuntamente ilegal, sin haber considerado que dicho pago beneficiaba a un tercero. En razón de lo expuesto, la Corte dejó sin efecto la sentencia de primera instancia, y dispuso que se sustancie la causa desde ese momento procesal.





Caso N.º 1165-11-EP



Desarrollo de los problemas jurídicos planteados:

- 1. El auto emitido el 24 de marzo de 2011, por el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?**

Dentro de la demanda, el accionante explicó que la vulneración de los derechos de su poderdante, señor Manuel Guillermo Cueva, ocurrió luego de que mediante auto del 24 de marzo de 2011, se le negara comparecer en el juicio penal por injurias iniciado en contra del señor Eduardo Garzón Ponce. Si bien, menciona que inicialmente el juicio por injurias fue interpuesto por la señora Carmen Elina Carrillo en defensa de los derechos de su cónyuge, el señor Manuel Guillermo Cueva, cuando este último, a través de su apoderado, intentó comparecer ante el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales para impulsar el proceso, fue impedido sin motivación alguna; lo que a su vez, asegura el accionante, impidió que se tutelara de manera debida sus derechos y pueda ser escuchado en el proceso, pues en el mismo auto se dispuso el archivo de la causa.

La alegación antes expuesta obliga a la Corte Constitucional a verificar si el auto dictado el 24 de marzo de 2011, por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, que fue transcrito en el antecedente de la presente sentencia, fue dictado con la debida motivación.

Respecto a la motivación, nuestra Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I, establece que:

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

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 089-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1848-13-EP, estableció que:

la motivación no se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las



Caso N.º 1165-11-EP

Página 12 de 23

premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que la autoridad judicial arribe, evitando toda forma de arbitrariedad y discrecionalidad ilegítima en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

En razón de la jurisprudencia constitucional citada, se evidencia que la motivación establece la exigencia de que la autoridad judicial exteriorice el camino intelectual seguido para adoptar su decisión. Razón por la cual, la Corte Constitucional ha establecido tres requisitos a ser cumplidos de manera indispensable por las decisiones judiciales, para considerar que estas se encuentran debidamente motivadas:

a) **Razonabilidad**, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, referentes tanto a la competencia como a la naturaleza de la acción b) **Lógica**, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) **Comprensibilidad**, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social<sup>3</sup>.

Bajo este esquema de fuentes normativas y jurisprudenciales, la Corte Constitucional procede a realizar el test de motivación bajo el cumplimiento de los tres parámetros establecidos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

### **Razonabilidad**

Dentro del test de motivación, el análisis de razonabilidad debe ser entendido como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto a los principios y normas consagrados por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, la Corte Constitucional tiene la tarea de identificar si los juzgadores fundamentaron su decisión y construyeron su criterio sobre la base de las fuentes del derecho inherentes a la naturaleza de la causa.

De esta manera, a través del examen de razonabilidad necesariamente se debe constatar la identificación por parte de los jueces, de las normas que les conceden competencia dentro del caso concreto; además, se debe verificar que las disposiciones normativas invocadas en la decisión judicial se relacionen a la naturaleza y objeto de la controversia, de esta forma se tendrá certeza respecto de

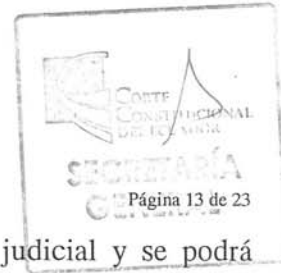
<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-16-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0476-13-EP.





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 1165-11-EP



las fuentes del derecho que han dado lugar a la decisión judicial y se podrá establecer si se trata de una sentencia razonable.

A decir del accionante, mediante escrito del 23 de febrero de 2011, presentó su requerimiento de impulsar el proceso, el mismo que fue negado sin ninguna motivación a través del auto del 24 de marzo de 2011, haciéndose mención únicamente al artículo 4 numerales 13 y 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En primer lugar, de la revisión del auto, se obtiene que en él no existe mención alguna respecto de las normas en las que el juez funda su competencia para conocer el escrito presentado el 23 de febrero de 2011, por el doctor Ramiro Román Márquez.

En cuanto a las normas utilizadas para la resolución de la causa, en efecto se verifica que la única normativa citada como fundamento legal es el artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, norma que al encontrarnos dentro de un proceso penal, resulta ajena a la naturaleza del proceso llevado a su conocimiento.

En tal sentido, la Corte considera que en el presente auto no se han identificado las normas legales relativas a la competencia y resolución del proceso inherentes a un proceso penal, lo cual se traduce en una falta de razonabilidad de la decisión adoptada.

### **Lógica**

El requisito de la lógica debe entenderse como la coherencia de las conclusiones jurídicas respaldadas por las premisas que componen la resolución, vinculadas por medio de juicios establecidos en base a reglas. La lógica complementa el requisito de la razonabilidad, en cuanto permite que las fuentes jurídicas sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo concatenado, evitando que las conclusiones sean incoherentes con sus respectivas premisas, lo cual es fundamental como ejercicio de motivación.

En el auto que se analiza aborda dos cuestiones en particular:

En primer lugar, el escrito de excepciones presentado por el demandado, señor Antonio Eduardo Garzón Ponce, en el cual se alega, entre otras cosas, la falta de

Caso N.º 1165-11-EP

Página 14 de 23

derecho de la actora, fundamentado en el artículo 371 del Código de Procedimiento Penal.

En relación con el escrito de excepciones presentado por el demandado se menciona que dicha excepción es materia de resolución, por lo que la tendrá en cuenta al momento de emitir el fallo correspondiente, al igual que la nulidad alegada y el resto de excepciones.

En segundo lugar, el escrito presentado por el doctor Ramiro Román Márquez el 23 de febrero de 2011.

En virtud de que el accionante cuestiona únicamente la falta de motivación en lo relacionado al escrito presentado por el doctor Román Márquez, el 23 de febrero de 2011, revisaremos el requisito de la lógica en la parte pertinente del auto en cuestión:

El auto menciona que comparece el doctor Ramiro Román Márquez en calidad de procurador judicial de Carmen Elina Carrillo Velez, y al respecto establece que:

... no se puede admitir a trámite las alusiones del escrito presentado el 23 de febrero de 2011, en razón de que se encuentra aceptada a trámite la acusación particular propuesta por Carmen Elina Carrillo Vélez es decir no es parte procesal; y, en segundo lugar en base (sic.) del Poder Especial y Procuración Judicial le habilita para mediante escrito a parte pueda comparecer como acusador particular en representación del poderdante sin cumplirse en legal y debida forma el procedimiento del mandante. Por lo que, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 4 numerales 13 y 14 de la Ley Orgánica de Control Jurisdiccional y Control Constitucional no se puede admitir en la forma planteada por la querellante Carmen Elina Carrillo Velez, dejando a salvo para que pueda hacer uso del mismo ante la instancia correspondiente, devuélvase la documentación que consta en el proceso, ejecutoriado que se archive la causa.

Para poder determinar si se configuró de manera adecuada la premisa de hecho y de derecho y se obtuvo una conclusión coherente con aquellas, la Corte ve la necesidad de identificar qué fue lo que el doctor Ramiro Román Márquez, solicitó a través de su escrito del 23 de febrero de 2011; esto en razón de que el auto hizo alusión a dicho escrito, más no puntualizó cuál es la petición que este contenía y sobre la cual pretendía resolver.

Con este fin, la Corte constata que el escrito presentado por el doctor Ramiro Román Márquez, se remite en base a la procuración judicial concedida a su favor por el señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez, mediante el cual justifica su calidad para demandar al señor Antonio Garzón Ponce y solicita al señor juez continuar





Caso N.º 1165-11-EP



con el trámite respectivo de la causa, en aplicación de los principios de inmediación, celeridad y economía procesal.

En este primer momento, la Corte identifica una falta de coherencia entre la calidad en la que compareció el doctor Ramiro Román Márquez en el escrito del 23 de febrero de 2011 y la calidad con la cual el juez asumió su comparecencia, pues el auto sujeto a análisis se inicia manifestando que el doctor Ramiro Román Márquez comparece en el escrito del 23 de febrero en calidad de procurador judicial de Carmen Elina Carrillo Velez, cuando expresamente el doctor aclaró que comparecía, en ese momento procesal, a través de la procuración judicial concedida a su favor por el señor Manuel Guillermo Cueva Yáñez.

A continuación de aquello, el juez establece que no se puede admitir a trámite las alusiones del escrito presentado el 23 de febrero de 2011, en razón de que se encuentra aceptada a trámite la acusación particular propuesta por Carmen Elina Carrillo Vélez y se agrega la frase: “es decir no es parte procesal”. Se puede entender que el juez expuso la razón para no considerar al señor Cueva como parte procesal, siendo esta que se encontraba aceptada a trámite la acusación particular de la señora Carmen Elina Carrillo Vélez, no obstante, no existe en el auto norma alguna que justifique dicho razonamiento.

Continuando con su decisión, el juez hace referencia al poder especial y procuración judicial y menciona que “le habilita para mediante escrito a parte pueda comparecer como acusador particular en representación del poderdante sin cumplirse en legal y debida forma el procedimiento del mandante”. La afirmación antes expuesta presenta complicaciones para ser analizada pues en ningún momento se expresa a qué procedimiento del mandante se hace referencia y por qué razón este no se habría cumplido en legal y debida forma, y una vez más no se invoca ninguna norma para llegar a dicha conclusión.

Ahora bien, en las últimas líneas del auto, el juez hace referencia al artículo 4 numerales 13 y 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y decide que: no se puede admitir en la forma plateada por la querellante Carmen Elina Carrillo Velez, dejando a salvo para que pueda hacer uso del mismo ante la instancia correspondiente, ordena la devolución de la documentación que consta en el proceso, deponiendo finalmente que una vez ejecutoriado el auto se archive la causa. Es decir, pese a que el escrito del 23 de

Caso N.º 1165-11-EP

Página 16 de 23

febrero de 2011, no fue planteado en representación de los derechos de la señora Carmen Elina Carrillo, sino los de su cónyuge, el juez resolvió sobre la querrela presentada por la primera y lo hizo invocando normativa que regula las garantías jurisdiccionales y el control constitucional, que no solo resulta imprecisa, pues se cita “*Ley Orgánica de Control Jurisdiccional y Control Constitucional (sic.)*”, cuando el nombre correcto de la norma es *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, sino que se hace alusión a los principios procesales que sustentan la justicia constitucional, es decir al *iura novit curia* y a la subsidiariedad, cuya aplicación no se justifica de manera alguna.

Por las consideraciones antes expuestas, la presente Corte entiende que el auto analizado carece de la lógica necesaria para considerar a una decisión como debidamente motivada.

### **Comprensibilidad**

Finalmente, en lo que se refiere a la comprensibilidad, cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.

En el presente caso, podemos decir que el auto analizado no ha permitido a las partes procesales y particularmente al gran auditorio social, comprender claramente las ideas y motivos de la decisión, pues la vinculación entre lo solicitado dentro del escrito del 23 de febrero de 2012, las normas y la decisión no se encuentra expresada en el auto que se analiza, generando contradicciones e inconsistencias que dificultan en gran medida su comprensión.

En base a las consideraciones anotadas, este Organismo concluye que al no encontrarse cumplidos los requisitos de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, el auto analizado no cumple con la garantía de la motivación de las resoluciones los poderes públicos consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 1165-11-EP



**2. El auto emitido el 9 de junio de 2011, por el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que determina lo siguiente: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En razón de aquello, la Corte Constitucional del Ecuador, en su condición de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, ha expresado en su sentencia N.º 333-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0690-15-EP, lo siguiente:

El derecho a la seguridad jurídica constituye una garantía consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, cuya legitimidad encuentra fundamentación en la Carta Magna cuando se garantiza el acatamiento a los preceptos enunciados explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. Es decir, supone la expectativa razonable fundada de los ciudadanos, a conocer las actuaciones de los poderes públicos al momento de aplicar las normas legales que integran el ordenamiento jurídico ...

En este orden de ideas, este Organismo constitucional considera pertinente referirse a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la seguridad jurídica:

80. Es menester señalar que la Corte, al referirse a las garantías judiciales protegidas en el artículo 8 de la Convención, también conocidas como garantías procesales, ha establecido que para que en un proceso existan verdaderamente dichas garantías, conforme a las disposiciones del artículo 8 de la Convención, es preciso que se observen todos los requisitos que “sirv[a]n para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”, es decir, las “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías que condicionan el ejercicio del ius puniendi del Estado y que buscan asegurar que el inculpado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. Asimismo, esta Corte ha señalado que “toda persona sujeta a

Caso N.º 1165-11-EP

Página 18 de 23

un juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano [...] actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete (...) 82. Bajo los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, los Estados están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos (...) 83. Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de estas ...<sup>4</sup>.

Por lo señalado, la Corte Constitucional del Ecuador establece que el derecho a la seguridad jurídica otorga certeza a la ciudadanía, por la existencia de normas preestablecidas, que van a ser aplicadas en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Una vez que se ha hecho referencia a qué se ha de entender por el derecho en cuestión, este Organismo procederá a dar solución al problema jurídico planteado, teniendo en consideración que la pretensión del accionante se fundamentó en que el auto emitido el 9 de junio de 2011, por parte del Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, vulneró sus derechos, en razón de que el juez de la causa, en atención a la legislación vigente y ante la interposición del recurso de hecho, debía remitir el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha sin ninguna observación, para que los jueces de alzada estudien el caso.

Al respecto, en el auto del 9 de junio de 2011, el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha realizó un detalle de lo actuado antes de la interposición del recurso de hecho. Inició señalando que el 24 de marzo del 2011 a las 16:47, el doctor Leonardo Tipán Valencia, juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha de la época, dictó una providencia en la que ordenó el archivo de la causa. Luego, manifestó que el 20 de abril de 2011 a las 11:29, se dictó otra providencia negando el escrito de ampliación de la providencia del 24 de marzo de 2011. En razón de aquello, indicó que el compareciente, presentó el 25 de abril de 2011 a las 15:13, un recurso de apelación, el mismo que fue resuelto mediante auto

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Mohamed vs. Argentina. Sentencia del 23 de noviembre de 2012. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 83.





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 1165-11-EP



del 2 de mayo de 2011 a las 10:50, en el cual se negó el recurso de apelación por extemporáneo.

Al respecto, el referido juzgador manifestó que “... es necesario recordarle al profesional del derecho que comparece, que para interponer cualquier recurso que establece la ley se lo hará dentro de los 3 días siguientes al despacho de la última providencia notificada...”.

En virtud de dichos antecedentes, el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha concluyó señalando que: “Atendiendo lo solicitado [interposición del recurso de hecho] (...) NO a lugar lo solicitado por el compareciente por los antecedentes expuestos...”, con fundamento en los artículos 343 y 231 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal<sup>5</sup>.

Teniendo en consideración lo establecido por el juez décimo cuarto de garantías penales de la causa, la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, procede a analizar si existe o no, vulneración al derecho a la seguridad jurídica, recalando que dicho análisis, no implica la interpretación de normas infraconstitucionales, porque esta potestad es propia de los administradores de justicia ordinaria.

Conforme se desprende del auto en análisis, el juez resolvió negar el recurso en base al artículo 343 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal, el mismo que señala las causas ante las cuales procede el recurso de apelación, según se cita a continuación:

Art. 343.- Procedencia.- Procede el recurso de apelación en los siguientes casos:

1. De los autos de nulidad, de prescripción de la acción, de sobreseimiento y de inhibición por causa de incompetencia.
2. De las sentencias dictadas en proceso simplificado, proceso abreviado y las que declaren la culpabilidad o confirmen la inocencia del acusado.
3. Del auto que concede o niega la prisión preventiva. En este caso el recurso se lo concederá en efecto devolutivo.

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Penal. Publicado mediante Registro Oficial suplemento N.º 360 del 13 de enero del 2000. Derogado por el Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial suplemento N.º 180 del 10 de febrero de 2014.



Caso N.º 1165-11-EP

Página 20 de 23

Esta Corte evidencia que el mencionado artículo, en la época de la emisión del auto objeto de análisis, se constituyó en norma previa, clara y pública, que contenía la procedencia del recurso de apelación; sin embargo de aquello, este Organismo no constata la justificación de la pertinencia de su aplicación por parte de la autoridad competente en el caso en concreto sujeto de su *decisum*, por cuanto el auto emitido por el juez, trató un recurso de hecho, y no un recurso de apelación.

Por otro lado, en lo que se refiere al artículo 231 del Código de Procedimiento Penal, el cual sirvió como base para que el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha declarara en su resolución “... NO a lugar...” el recurso de hecho, esta Corte evidencia que dicho artículo fue derogado mediante Registro Oficial suplemento N.º 555 del 24 de marzo de 2009; mientras que el auto cuya vulneración al derecho a la seguridad jurídica se persigue, fue emitido el 9 de junio de 2011, por tanto se colige que en ninguna forma se encontraba vigente.

Junto con lo expuesto, esta Corte determina que esta normativa establecía la consecuencia de falta de acusación fiscal; por tanto, de forma evidente, al tratarse el presente caso de un delito de acción privada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 literal c del derogado Código de Procedimiento Penal –“Son delitos de acción privada: (...) c) La injuria calumniosa y la no calumniosa grave”–, se colige que el mencionado artículo, no tiene relación con el caso concreto, en razón que de conformidad con el artículo 65 del derogado Código de Procedimiento Penal, la Fiscalía General del Estado, “... No tendrá participación en los delitos de acción privada...”.

Por tanto, la Corte Constitucional constata, que la segunda norma enunciada por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, al estar derogada, no se constituyó en normativa previa, para el conocimiento del caso concreto, por parte del referido administrador de justicia.

En tal virtud, por el análisis desarrollado respecto de los dos artículos enunciados por el juzgador, este Organismo determina que los mismos, no se constituyeron en normativa que otorgue la certeza a las partes procesales, sobre la declaración de “... NO a lugar...” un recurso de hecho.





Caso N.º 1165-11-EP



Por su naturaleza jurídica el recurso de hecho está previsto en nuestra legislación como un recurso subsidiario que procede cuando el órgano judicial ante el cual se interpone el recurso de apelación lo ha denegado directamente, a fin de que sea la autoridad judicial superior la que conozca del recurso de hecho, y por consiguiente, de ser aceptado se pronuncie sobre la apelación interpuesta<sup>6</sup>.

En ese sentido, la norma que efectivamente regulaba el recurso de hecho al momento que fue interpuesto era el artículo 321 del Código de Procedimiento Penal, publicado en el Registro Oficial suplemento N.º 360 del 13 de enero de 2000, el cual establecía que:

“Interpuesto el recurso, el Juez de Garantías Penales o Tribunal de Garantías Penales, **sin ningún trámite**, remitirá el proceso a la Corte Provincial, la que admitirá o denegará dicho recurso”.

En virtud de lo cual, el juez décimo cuarto de garantías penales no se encontraba facultado para analizar si el recurso era admisible o no, como lo efectuó en su auto del 9 de marzo de 2011, lo cual inobservó expresamente el ordenamiento previo existente al momento en el que se resolvió el recurso, vulnerándose de tal manera el derecho a la seguridad jurídica.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional del Ecuador determina que el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, a través del auto que negó el recurso de hecho, dictado el 9 de junio de 2011.

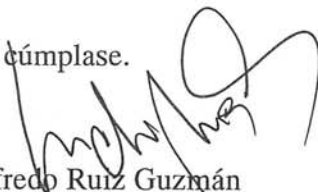
### III. DECISIÓN

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:


<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 031-16-SEP-CC, caso N.º 0937-11-EP.

**SENTENCIA**

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal l y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por el abogado Ramiro Román Márquez en calidad de procurador judicial del señor Manuel Guillermo Cueva Yánez.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1 Dejar sin efecto el auto del 24 de marzo de 2011, emitido por el juez décimo cuarto de garantías penales de Pichincha y todos los actos procesales posteriores a este, entre los cuales se incluye la decisión judicial impugnada.
  - 3.2 Disponer que se retrotraiga el proceso hasta antes de dictado el auto del 24 de marzo de 2011, y previo el sorteo pertinente sea otra judicatura penal la que conozca y resuelva la causa, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la decisión y la *ratio*.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

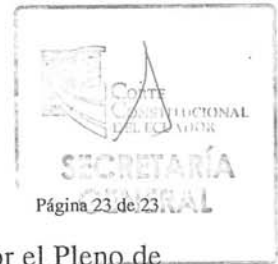


Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 1165-11-EP



**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Pamela Martínez Loayza, en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.

*[Handwritten signature]*  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

*[Handwritten signature]*  
JPCH/gjsepz

CORTE  
CONSTITUCIONAL  
**ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL**  
Revisado por... *[Handwritten signature]*...  
Quito, a... **10 NOV 2016**...  
*[Handwritten signature]*  
SECRETARIA GENERAL



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR



CASO Nro. 1165-11-EP

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

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN

  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por: [Signature]  
Quito, a: 10 NOV 2016  
SECRETARIA GENERAL



Quito, D. M., 24 de agosto de 2016



**SENTENCIA N.º 268-16-SEP-CC**

**CASO N.º 0322-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 15 de febrero de 2012, el doctor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional y delegado del ministro del Interior, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 18 de enero de 2012, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes resolvieron aceptar el recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos, interpuesto por el subteniente Eder Javier Bermeo Montalvo.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 23 de febrero de 2012, de acuerdo con lo señalado en el tercer inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre del 2011, certificó que en relación a la causa N.º 0322-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto del 11 de abril del 2012 a las 09:11, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0322-12-EP.

El 6 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.

El 3 de enero del 2013, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de causas, por lo cual el secretario general de la Corte Constitucional remitió

Caso N.º 0322-12-EP

Página 2 de 13

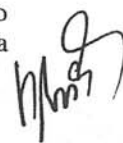
mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el caso N.º 0322-12-EP a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

Mediante auto del 6 de noviembre de 2014 a las 09:10, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con la finalidad de que se sirvan presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, delegado del ministro del Interior, en el plazo de cinco días. Además dispuso notificar con el contenido de la providencia a las partes procesales.

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

El legitimado activo dedujo su demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de enero de 2012, emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que en lo principal, señaló:

... **CUARTO.-** (...) Según el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, señala que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas (...) En la especie, como queda ya dicho, en las resoluciones se invocan disposiciones legales y reglamentarias, pero no se señala la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Pero también con ellas se vulnera el derecho al trabajo consagrado en el artículo 33 de la Constitución de la República (...) pues las resoluciones impugnadas constituyeron un paso previo a la baja de la institución policial, que el recurrente afirma ya ha ocurrido (...) En fin, con la expedición de tales Resoluciones se le ha discriminado al recurrente por una no comprobada orientación sexual, trasgrediendo el derecho consagrado en el inciso segundo del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución vigente, que señala que nadie podrá ser discriminado por su orientación sexual. Y si bien el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución de la República señala que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, no es menos cierto que la misma norma suprema, garantiza su estabilidad y profesionalización. Por virtud de estas consideraciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, aceptándose el recurso interpuesto, se revoca la sentencia venida en grado y en consecuencia se acepta la acción de protección propuesta por el Sbte. De Policía Eder Javier Bermeo Montalvo, y se dejan sin efecto las resoluciones No. 2010-603-CS-PN, de 9 de mayo de 2010, expedida por el Consejo Superior de la Policía Nacional, en la cual se declara ha lugar la mala conducta profesional del accionante; y de igual forma la resolución No. 2010-1234-CS-PN, de 22 de diciembre de 2010, emitida por el mismo Consejo, y que han servido de antecedente para que el Consejo de Generales de la Policía





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 0322-12-EP



Nacional, no obstante hallarse pendiente de resolución la presente acción, confirme la baja del recurrente. En consecuencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordena la reparación integral del daño causado, debiendo restablecerse al accionante al estado anterior a la violación, reconociéndole todos los derechos de carácter económico a que haya lugar ...

### Detalle y fundamento de la demanda

El señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional en calidad de delegado del ministro del Interior, presentó el 15 de febrero de 2012, demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de enero de 2012, emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes resolvieron aceptar el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 11 de marzo de 2011, emitida por la jueza tercera de tránsito de Pichincha, quien negó la acción de protección presentada el 26 de enero de 2011, por el subteniente de Policía Eder Javier Bermeo Montalvo.

Al respecto, para mejor análisis, la Corte considera necesario señalar que el 18 de diciembre de 2007, en los dormitorios del Comando Provincial de Policía Guayas N.º 2, presumiblemente una persona ingresó y le levantó la mano al cadete Oscar Guayta y al cadete Franklin Campaña, alguien le manipuló los genitales –mientras dormían–, por lo cual se inició una investigación e información sumaria en asuntos internos del Comando del Cuarto Distrito de la Policía Nacional-Guayas, y según el subteniente Eder Javier Bermeo Montalvo, sin que exista una falta disciplinaria de primera, de segunda o de tercera clase, mediante Resolución N.º 2008-441-CS-PN del 31 de julio de 2008, se lo pone a disposición por presumirse su mala conducta profesional, de conformidad con los artículos 52, 53 y 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.

Resolución de la que el mencionado policía, solicitó una reconsideración, la misma que fue ratificada por el Consejo Superior de la Policía Nacional mediante la Resolución N.º 2009-912-CS-PN del 8 de septiembre de 2009.

Así pues, mediante la Resolución N.º 2010-0603-CS-PN del 19 de mayo de 2010, el Consejo Superior de la Policía Nacional resolvió declarar ha lugar la mala conducta profesional del subteniente de Policía, Eder Javier Bermeo Montalvo, conforme el artículo 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, por determinar su responsabilidad en actos que lesionan gravemente el prestigio de la institución y que atentan la moral y las buenas costumbres.



Caso N.º 0322-12-EP

Página 4 de 13

Resolución de la que el subteniente interpuso recurso de apelación y que el Consejo Superior de la Policía Nacional mediante Resolución N.º 2010-1234-CS-PN del 22 de diciembre de 2010, decidió ratificarla.

En virtud de lo cual, el 27 de enero de 2011, el subteniente de Policía, Eder Javier Bermeo Montalvo, presentó una acción de protección en contra de las mencionadas resoluciones emitidas por el Consejo Superior de la Policía Nacional, que determinaron declarar ha lugar su presumible mala conducta.

De esta forma, la acción de protección fue resuelta el 11 de marzo de 2011, por la jueza tercera de tránsito de Pichincha, quien decidió rechazar por improcedente la acción de protección.

En tal virtud, el 24 de marzo de 2011, el subteniente interpuso recurso de apelación, que fue conocido por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes resolvieron aceptar y dejar sin efecto la Resolución N.º 2010-603-CS-PN del 19 de mayo de 2010, expedida por el Consejo Superior de la Policía Nacional, en la cual se declaró a lugar la mala conducta profesional del accionante y de igual forma la Resolución N.º 2010-1234-CS-PN del 22 de diciembre de 2010, emitida por el mismo Consejo, y que sirvieron de antecedente para que el Consejo de Generales de la Policía Nacional, no obstante, hallarse pendiente de la resolución, la presente acción, confirme la baja del recurrente, por lo que ordenó la reparación integral del daño causado, para lo cual dispuso que la Policía Nacional restablezca al accionante al estado anterior a la violación con reconocimiento de todos los derechos de carácter económico que tenga lugar.

De ahí que contra la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional en calidad de delegado del ministro del Interior, presentó el 15 de febrero de 2012, una demanda de acción extraordinaria de protección manifestando que “... por más juez que sea este, no puede desconocer el legítimo derecho constitucional que tiene la Institución Policial para juzgar a sus miembros policiales con sus propias leyes especiales y sancionar a los uniformados que al margen de las leyes y los reglamentos con su mal actuar han hecho caso omiso de las mismas...”.

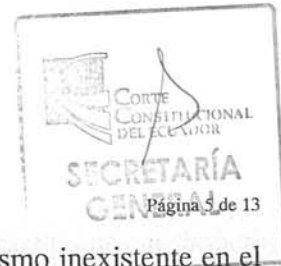
Además consideró que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha han realizado una interpretación constitucional alejada de los principios constitucionales, por todo lo cual expresa que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto a partir de una acción de protección se ha declarado





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 0322-12-EP



ineficaz un acto administrativo con efecto individual (mecanismo inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano) y se ha ejercido control de constitucionalidad sobre actos normativos con efectos generales.

Así pues, el accionante expresó que tanto la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevén normas claras respecto a la procedencia, naturaleza y efectos de las distintas garantías jurisdiccionales y normativas; en atención a ello, es deber de los jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de una causa, de lo contrario, tal como sucedió en el caso, más allá de lesionar la seguridad jurídica de la institución policial, acarrear una grave vulneración de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de la partes, todo ello en consideración a que su actuación deviene en arbitraria.

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

Del contenido de la acción extraordinaria de protección presentada, se observa que el legitimado activo aduce en lo principal la vulneración del derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión concreta**

De lo expuesto en la demanda, el accionante solicitó a la Corte Constitucional: “... que mediante sentencia dispongan con lugar a la presente demanda y en sentencia determinará esta violación de derechos, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...”.

### **Contestación a la demanda**

Mediante providencia del 6 de noviembre de 2014, la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, dispuso que en el término de 5 días contados a partir de la notificación de esta providencia, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en calidad de legitimados pasivos, presenten a la Corte Constitucional un informe debidamente argumentado y motivado del descargo con respecto al contenido de la demanda en cuestión.

No obstante, pese a encontrarse debidamente notificados conforme se desprende la razón sentada a fojas 19 del expediente constitucional N.º 0322-12-EP, no se

Caso N.º 0322-12-EP

Página 6 de 13

advierte que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha hayan remitido el informe solicitado.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador en sus sentencias, ya ha expresado que la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, 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.





Caso N.º 0322-12-EP



Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo 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 conforme al texto de la Constitución y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

### Análisis constitucional

#### Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Para el análisis del presente caso, la Corte Constitucional del Ecuador realiza la formulación del siguiente problema jurídico:

**La sentencia del 18 de enero de 2012, emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

En atención al problema jurídico planteado, es necesario establecer que la seguridad jurídica está plasmada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “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”.

Respecto a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha señalado que:

Constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas la certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar la certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses<sup>1</sup>.

Por tanto, la seguridad jurídica se plasma con la existencia de normativa previa, clara y pública que debe ser aplicada por la autoridad competente, lo que crea seguridad, certeza o certidumbre en los ciudadanos, por el conocimiento anticipado

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-13-SEP-CC, caso N.º 0586-11-EP.

Caso N.º 0322-12-EP

Página 8 de 13

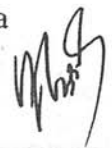
que poseen de la normativa, para adquirir y conocer sus obligaciones y ejercer derechos.

En este contexto, el señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, delegado del ministro del Interior, presentó el 15 de febrero de 2012, una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de enero de 2012, emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al considerar que se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica al aceptar el recurso de apelación presentado el 24 de marzo de 2011, por el subteniente Eder Javier Bermeo Montalvo y en consecuencia, al dejar sin efecto la sentencia del 11 de marzo de 2011, emitido por la jueza tercera de tránsito de Pichincha.

Esto en razón de que la Policía Nacional posee las atribuciones para sancionar disciplinariamente a sus miembros y a partir de una acción de protección se declaró ineficaz un acto administrativo con efecto individual (mecanismo inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano) y según el accionante, se ha ejercido control de constitucionalidad sobre actos normativos con efectos generales.

A partir de lo señalado por el legitimado activo, la Corte estima pertinente mencionar la normativa enunciada por la Sala que conoció el recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos constitucionales. Por tanto, para establecer los fundamentos de derecho del accionante, mencionó que el mismo señaló la presumible vulneración de los derechos establecidos en los artículos 76 numerales 1, 3, 7 literales **a**, **c** y **I**, respecto a la falta de motivación de la resolución, adicionalmente la vulneración del derecho al trabajo, a la estabilidad y profesionalismo reconocidos en el artículo 160 de la Constitución de la República.

Con este fundamento normativo, la Sala, en consideración del artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República del Ecuador, que contiene la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, resolvió aceptar el recurso interpuesto, porque no consideró que las disposiciones legales y reglamentarias invocadas en las resoluciones tengan pertinencia en su aplicación con los antecedentes. También consideró que existió vulneración del derecho al trabajo establecido en el artículo 33 de la Constitución, así como vulneración del artículo 11 numeral 2 respecto a la no discriminación por la orientación sexual de las personas; además que estableció el artículo 160 para manifestar que si bien las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están sujetas a leyes específicas, que regulen sus derechos y obligaciones, no es menos cierto que la misma Norma Suprema, garantiza su estabilidad y profesionalización.





Caso N.º 0322-12-EP



El tema fundamental tratado por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, radica en que de acuerdo a su análisis realizado en el considerando tercero de su sentencia, la resolución del Consejo Superior de la Policía Nacional carece de motivación, dado que por un lado únicamente en los antecedentes, dicho Consejo invocó y transcribió la disposición contenida en el artículo 4 literal **m** del Reglamento del Consejo Superior de la Policía Nacional, que le confiere atribuciones para conocer y resolver sobre la situación de oficiales subalternos que deben ser colocados a disposición del Ministerio de Gobierno; además de los artículos 52, 53 y 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional y finalmente, para realizar concatenación con las conclusiones del informe investigativo N.º 2008-0112-UPAI-CP-2.

Sin embargo, la Sala manifestó que el Consejo no tomó en cuenta que existieron contradicciones entre las versiones receptadas, que no concluyen que el accionante es la persona quien el 18 de diciembre de 2007, ingresó a los dormitorios del Comando Provincial de Policía del Guayas N.º 2 y levantó la mano del policía Oscar Guayta y manipuló los genitales del cadete Franklin Campaña; en tal virtud, dicho informe no contenía presunciones precisas ni concordantes de las cuales se podía inferir la mala conducta profesional del recurrente.

Ahora bien, en este contexto, el hoy accionante en su acción extraordinaria de protección, manifestó que la normativa que es clara, previa, pública y que debía ser aplicada por la autoridad competente, era la contenida en el artículo 160 de la Constitución de la República del Ecuador, que en su último inciso manifiesta que: “Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley”.

En tal razón, el accionante expresó en su acción extraordinaria de protección, que la Sala no podía pronunciarse sobre la resolución de la Policía Nacional, en virtud de que la competencia en el conocimiento de sanciones por infracciones disciplinarias de sus miembros es competencia de dicha institución.

En virtud de aquello, la Corte Constitucional precisa en señalar que es acertado el argumento del accionante, respecto de que las infracciones disciplinarias de los miembros de la Policía Nacional es competencia exclusiva del órgano competente de dicha institución; sin embargo, este Organismo debe aclarar y puntualizar al accionante que todos los procedimientos en los cuales se resuelvan derechos y garantías para los ciudadanos, deben observar parámetros mínimos

que obedezcan al debido proceso, esto con el fin de evitar arbitrariedades que ocasionen vulneración directa a los derechos. En aquel sentido se debe señalar que la decisión judicial que hoy es objeto de análisis proviene de una apelación a una acción de protección de derechos constitucionales, cuyo objeto es analizar la afectación de derechos dentro de un determinado acto –en la especie–, un acto proveniente de una institución pública como la Policía Nacional.

Es por ello que la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de administración de justicia constitucional tiene como deber, en virtud de la acción extraordinaria de protección, pronunciarse respecto a la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso, y de igual manera, los órganos que ejercen justicia constitucional, en el ámbito de sus competencias, establecidas en la Constitución y en la ley.

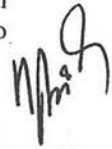
Por lo cual, atendiendo al debido proceso, es menester señalar que esta Corte<sup>2</sup> ha señalado que:

El debido proceso ... constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias del accionado o parte demandada, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades.

Adicionalmente y dada la naturaleza de la garantía jurisdiccional invocada por el accionante en primera instancia, y posteriormente apelada –acción de protección de derechos–, los jueces constitucionales de instancia deben observar si dentro del caso en concreto ha existido o no afectación de derechos constitucionales, en base a las circunstancias fácticas del caso puesto en su conocimiento. Respecto de este tópico, es menester destacar lo que ha señalado la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia de precedente constitucional obligatorio N.º 001-16-PJO-CC:

1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

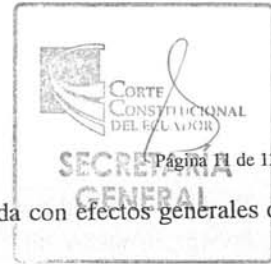
<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 099-13-SEP-CC, caso N.º 0581-12-EP.





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 0322-12-EP



2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos<sup>3</sup>.

En tal virtud, revisada la sentencia del 18 de enero de 2012, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvieron que en aplicación de los artículos 76 numeral 7 literal I y 33 de la Constitución de la República del Ecuador, las Resoluciones Nros. 2010-603-CS-PN del 9 de mayo de 2010 y la 2010-1234-CS-PN del 22 de diciembre de 2010, emitidas por el Consejo Superior de la Policía Nacional, no se motivaron adecuadamente porque los hechos por los cuales sancionó no corresponden con la normativa invocada.

Así pues, la Corte considera que en el ámbito de las competencias atribuidas por la Constitución de la República, en su artículo 88, los juzgadores realizaron su análisis jurídico, respecto de la procedencia o no de la acción de protección, la que establece como objeto, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y se interpone cuando exista vulneración de derechos constitucionales.

Por consiguiente, en la sentencia sujeta de análisis, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha desarrolló su decisión respetando la seguridad jurídica, en razón de la naturaleza constitucional de la acción de protección y analizó la vulneración del derecho a la motivación.

Para lo cual, como ya se dijo, la Sala manifestó que los argumentos con los cuales el Consejo Superior de la Policía Nacional se pronunció respecto a la conducta del subteniente Eder Javier Bermeo Montalvo, únicamente se limitó en transcribir artículos que corresponden a la competencia y sanciones disciplinarias, además que se fundamentó en el informe investigativo N.º 2008-0112-UPAI-CP-2 del 8 de febrero de 2008, y analizado el mismo, concluyeron que:

... no contiene presunciones precisas ni concordantes de las cuales se pueda inferir la mala conducta profesional del recurrente, pues, por el contrario resalta las contradicciones en las versiones e informes de los antes referidos cadetes, por lo que el Consejo Superior de la Policía Nacional, sobre un informe de esa naturaleza, no debió arribar a conclusiones que sirvan sustento a las resoluciones que han sido materia de impugnación; pues el informe recoge todas las versiones de los cadetes y de los oficiales y resalta las contradicciones en las versiones de los primeros...

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP.



Caso N.º 0322-12-EP

Página 12 de 13

Es decir, las resoluciones de los órganos administrativos, tienen que estar sujetas a un debido proceso, sin vulnerar garantías básicas, que en el caso en concreto pueda ocasionar vulneración de otros derechos constitucionales, por lo que, no pueden desconocer tampoco lo señalado en la normativa constitucional ni establecer resoluciones que no se apeguen a la observancia del debido proceso y más aún a la motivación.

En consecuencia, la Policía Nacional cuando a través de sus órganos administrativos, tenga que ejercer su acción disciplinaria, debe siempre observar el debido proceso y demás derechos constitucionales que se han otorgado a los ciudadanos, con la finalidad de que no se cometan presuntas arbitrariedades.

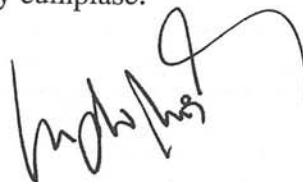
Por lo cual, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que analizado el caso *sub judice*, no existe vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica en la emisión de la sentencia del 18 de enero del 2012, por parte de la Sala Segunda de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

### 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 del derecho constitucional a la seguridad jurídica.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 0322-12-EP



*Jaime Pozo Chamorro*  
Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Pamela Martínez Loayza, en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.

*Jaime Pozo Chamorro*  
Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbvv/jzj

CORTE  
CONSTITUCIONAL  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por *[Signature]*  
Quito, a 1.0. NOV. 2016  
*[Signature]*  
SECRETARIA GENERAL



**CASO Nro. 0322-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 06 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN





Quito, D. M., 24 de agosto de 2016

SENTENCIA N.º 270-16-SEP-CC

CASO N.º 1811-13-EP

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El abogado Rodrigo Salas Ponce, coordinador general jurídico del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y en calidad de delegado del ministro, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de agosto de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 1341-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 16 de octubre de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º 1811-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, el 11 de marzo de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1811-13-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 2 de abril de 2014, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. Así, mediante memorando N.º 169-CCE-SG-SUS-2014, el secretario general de la Corte Constitucional remitió la causa N.º 1811-13-EP, al juez constitucional para su correspondiente sustanciación.

Caso N.º 1811-13-EP

Página 2 de 19

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

La abogada Marien Segura Reascos en calidad de jueza sustanciadora, mediante providencia dictada el 26 de julio de 2016, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con copia de la demanda y de la providencia a los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda, a la señora María Julieta Caluña Gualotuña, así como a los representantes de las empresas CONECCEL, TRANSELECTRIC, TERMOPICHINCHA, FONDO DE SOLIDARIDAD, al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla y correos electrónicos señalados para el efecto.

### Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada el 30 de agosto de 2013 a las 08:15, por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 1341-2009, la cual, en su parte pertinente, resolvió:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR.- SALA TEMPORAL ESPECIALIZADA DE LO LABORAL.- Quito, agosto 30 del 2013, las 08h15.- VISTOS (...) Por último para demostrar la vulneración de las reglas de la sana crítica, es obligación del recurrente explicar de qué manera se han inobservado las reglas de la lógica o los conocimientos científicos generalmente aceptados, que junto con la experiencia del juez son los componentes de la sana crítica doctrinariamente aceptados; nada de lo cual consta en el recurso en estudio; lejos de ello, lo que hace el peticionario es una propia interpretación de las pruebas que le benefician, con la intención de inducir a los juzgadores a valorar nuevamente todo el acervo probatorio, lo cual es por completo improcedente porque el objeto de la causal tercera es encontrar vicios de violación directa de las normas de derecho material que han ocurrido como consecuencia de un vicio contra norma de valoración de la prueba, pero en ningún momento busca hacer revisión integral del proceso ni valorar nuevamente la prueba, como ocurriría en el desaparecido recurso de tercera instancia. 4.6.- Por otra parte, para que opere la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, es necesario que se presente la proposición jurídica completa, esto es, que se demuestre el vicio contra norma de valoración de la prueba, que ha conducido a otro vicio de violación indirecta de norma de derecho material. En la especie, respecto de la norma de derecho material indirectamente violentada los recurrentes omiten mencionarla, por lo que la proposición jurídica es incompleta y por tanto la impugnación es improcedente. Razones por las cuales no se aceptan los cargos.- Por lo expuesto, este





Caso N.º 1811-13-EP



Tribunal, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, no casa la sentencia ...

### Antecedentes del caso concreto

La señora María Julieta Caluña Gualotuña presentó demanda laboral contra el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), la empresa TRANSELECTRIC S. A., y otros.

El Juzgado Segundo Ocasional de Trabajo de Pichincha, mediante sentencia dictada el 29 de septiembre de 2006, resolvió: “se acepta parcialmente la demanda y se ordena que el demandado, Ministerio de Energía y Minas en la persona de su representante legal, pague al actor la cantidad de DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO DÓLARES CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS (USD 2.988,97) ...”.

El ministro de Energía y Minas, el subsecretario de Electrificación y el director ejecutivo del Consejo Nacional de Electricidad presentaron recurso de apelación.

La Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia del 22 de octubre de 2009, resolvió desestimar el recurso de apelación interpuesto.

Finalmente, tanto la actora como el demandado interpusieron recurso de casación, el mismo que fue resuelto por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia del 30 de agosto de 2013, que resolvió no casar la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

### Argumentos planteados en la demanda

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala en lo principal que se han vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Respecto al debido proceso en la garantía de la motivación, determina que la sentencia dictada el 30 de marzo de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, adolece de una indebida motivación, ya que en el considerando séptimo de la decisión no existe una adecuación precisa de los hechos a la norma, puesto que –a su criterio–, los jueces de alzada,



no tomaron en cuenta el pago de los 8.5 sueldos básicos recibidos por los años de servicios, donde se encuentra incluido el monto a recibir por la jubilación patronal, para lo cual cita la cláusula cuarta del acta de finiquito materia de análisis y determina que la actora en caso de demandar la jubilación patronal, aceptó voluntariamente restituir el valor recibido al momento de firmar el finiquito.

Este criterio alega que fue establecido por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, quienes en un caso similar, dispusieron deducir como pensiones anticipadas, al monto recibido por los años de servicio.

Así también sostiene que la Sala omitió realizar el razonamiento antes expuesto; es decir, que debió imputar el valor estipulado en la cláusula cuarta del acta de finiquito (8.5 salarios básicos por cada año de servicio); por lo tanto –manifiesta–, que vulnera en forma negativa el derecho al debido proceso en lo que concierne a la motivación, ya que su obligación a más de enunciar las normas que sirven de base para el juzgamiento, es la de aplicar y explicar la pertinencia de las mismas en relación con los hechos.

Indica que además la sentencia impugnada no es completa en su motivación, en razón de que los jueces no consideraron en su análisis, los argumentos expuestos por las instituciones demandadas.

Respecto a la vulneración de la seguridad jurídica, sostiene que el desconocer el acta de finiquito y liquidación, implica la vulneración de este derecho, ya que este hecho sobre todo la pormenorización del acta, sería atentar contra la autoridad de la cual se hallan investidos los inspectores de trabajo, pues ellos son los que dan fe de la terminación de las relaciones laborales entre el trabajador y el empleador. Además, indican que la misma Sala que emitió la sentencia impugnada, “en un caso similar (N.º 1014-10), resolvieron de manera distinta al caso que nos ocupa, al deducir como pensiones jubilares anticipadas, el valor recibido por los años de servicio”, lo cual implica el desacato de uno de los objetivos primordiales de la casación, que es el de regular y unificar la jurisprudencia como uno de los pilares fundamentales que resguarda la seguridad jurídica.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

Sobre la base de los hechos citados, la argumentación del accionante se encamina en lo principal, en alegar que la sentencia impugnada vulneró sus derechos

A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. S." or similar, located at the bottom right of the page.



Caso N.º 1811-13-EP

Página 3 de 19

constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

El accionante en base a los argumentos expuestos, solicita que al aceptar la acción extraordinaria de protección, se declare que la sentencia dictada el 30 de agosto de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulnera los derechos constitucionales señalados en su demanda.

### **Contestación a la demanda**

#### **Legitimado pasivo**

La señora María del Carmen Espinoza en calidad de jueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, comparece mediante escrito presentado el 16 de agosto de 2016 y señala que el fallo impugnado en la presente acción extraordinaria de protección fue dictado por los jueces Iván Nolivos Espinoza, Juan Maldonado Benitez y Manuel Sánchez Zuraty, quienes en ese tiempo integraban la Sala Temporal de la Corte Nacional de Justicia y que actualmente, ya no se encuentran en funciones.

Consecuentemente señala que los jueces que integran la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en la actualidad, al no haber emitido la sentencia, no pueden asumir la defensa del fallo presentando el informe motivado solicitado, por lo que indica que se tenga en cuenta como suficiente informe, los fundamentos y motivación expuestos en la sentencia cuestionada dictada por los jueces temporales de ese entonces.

#### **Tercero interesado**

El abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito presentado el 9 de agosto de 2016, y sin emitir ningún pronunciamiento de fondo sobre el caso concreto, señala casilla constitucional para las notificaciones que le correspondan.





## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre acciones extraordinarias de protección propuestas 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 lo previsto en los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...” y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

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

A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page.



Caso N.º 1811-13-EP



En virtud de aquello, esta acción debe ser entendida como una garantía constitucional que tiene como finalidad verificar el cumplimiento del debido proceso y garantizar además, los derechos constitucionales que presuntamente, podrían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales, razón por lo que no debe ser confundida con un recurso o una nueva instancia dentro del juicio, sino que es de naturaleza excepcional y está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para su procedencia<sup>1</sup>.

En este contexto, el artículo 437 de la Constitución de la República con claridad, determina que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

#### **Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos**

En virtud de las argumentaciones expuestas en la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional establece los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos:

1. La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

#### **Resolución de los problemas jurídicos**

- 1. La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El derecho constitucional al debido proceso incluye una serie de garantías básicas necesarias para la tramitación de una causa así como para asegurar el derecho a la defensa de las personas, dentro de las cuales se reconoce a la motivación de las resoluciones judiciales, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 134-14-SEP-CC, caso N.º 1714-12-EP.



Constitución de la República, que determina:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) 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 que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

En virtud de la normativa citada, se desprende que una de las garantías fundamentales para verificar el respeto del debido proceso es la garantía de la motivación, por medio de la cual se garantiza que las autoridades judiciales expongan los motivos que le llevaron a dictar una decisión acorde a las normas, hechos y a la naturaleza de cada caso.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, señaló:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

Es decir, esta Corte ha establecido claramente los requisitos para considerar una decisión debidamente motivada, siendo estos razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, sostiene que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al resolver el recurso de casación propuesto, no han motivado su decisión, al no aplicar correctamente las normas respecto de los hechos del caso; así, este Organismo, antes de realizar el correspondiente test de motivación, considera necesario referirse a la naturaleza del recurso de casación, a fin de dar respuesta a lo señalado por el accionante.

El recurso de casación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, ha sido establecido con el objeto de dotar al máximo órgano de administración de justicia



Caso N.º 1811-13-EP



ordinario de la facultad de efectuar el control de legalidad en las decisiones judiciales de última instancia, constituyéndose en un remedio judicial “extraordinario”, que se encuentra sujeto a parámetros rigurosos determinados en la normativa legal, siendo la norma pertinente al momento de la emisión de la sentencia objeto de esta acción la ley de casación, la cual establecía los requisitos no solo respecto de su presentación sino además el ámbito de análisis dentro de su sustanciación.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 100-15-SEP-CC, señaló:

Así, el recurso de casación se constituye dentro del sistema de justicia nacional en un recurso extraordinario y excepcional, cuya procedencia se encuentra condicionada a los casos que la normativa jurídica determina. No obstante, su carácter extraordinario no se agota en las posibilidades de acceder a él, sino que además en el marco competencial que circunscribe el papel de los jueces de la Corte Nacional de Justicia en su conocimiento.

La Constitución de la República, en el artículo 184, determina como función de la Corte Nacional de Justicia el “Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley”. En tal sentido, el conocimiento de este recurso restrictivamente recae en el máximo órgano de justicia ordinaria, el cual encuentra como su marco regulatorio a la Ley de Casación, las diferentes normas que regulan las materias y a la jurisprudencia.

En este sentido, corresponde a los jueces de la Corte Nacional de Justicia garantizar que el recurso de casación cumpla con su objetivo y conserve su papel de extraordinario, debiendo someterse a los parámetros de la rigidez legal en observancia de la Constitución y las normas que lo regulan.

Así, los jueces de la Corte Nacional deben por una parte, vigilar que los recursos de casación cumplan los requisitos determinados en la normativa para ser admitidos, y una vez superada esta fase, les corresponde resolver dicho recurso en observancia a su ámbito de análisis, el cual se constituye en el análisis de legalidad de la decisión contra la cual se lo propone en atención a lo señalado por el casacionista al interponer el recurso, así como lo manifestado por las partes al dar contestación al mismo.

Establecidas estas precisiones, la Corte Constitucional procederá a analizar la sentencia impugnada a fin de determinar si cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

### Razonabilidad

Este requisito implica la observancia de las normas constitucionales y legales por parte de los operadores de justicia acorde a la naturaleza de la acción puesta a su



conocimiento.

Del análisis de la sentencia, se desprende que la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia comienza citando los artículos 184 de la Constitución de la República del Ecuador, 157 y 264 numeral 8 literal c del Código Orgánico de la Función Judicial, el artículo 1 de la Ley de Casación, las Resoluciones Nros. 070, 177-2012 del Consejo de la Judicatura, 011-2012 y 06-2013 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, que les faculta a conocer los recursos de casación planteados.

Además de las normas señaladas, en el considerando primero establece su competencia en virtud del artículo 190 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial. Mientras que en el considerando segundo, para referirse al principio dispositivo, cita los artículos 168 numeral 6 de la Constitución y 19 del Código Orgánico de la Función Judicial.

En el considerando tercero se enuncian las normas infringidas por los casacionistas, respecto de la demandante María Julieta Caluña, siendo estas los artículos 326 numerales 2, 3 y 11 de la Constitución de la República, 65 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, 171 del Código de Trabajo, 115 del Código de Procedimiento Civil y 17 del Contrato Colectivo. Así también, respecto de las normas alegadas por la parte demandada, cita los artículos 115, 121 y 165 del Código de Procedimiento Civil, 1715 y 1716 del Código Civil y 596 del Código de Trabajo, señalando también que los casacionistas fundamentaron su recurso en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.

De esta manera, la Corte Constitucional constata que la sentencia impugnada identificó las normas constitucionales y legales correspondientes, en función de las cuales la Sala estableció y asumió su competencia para conocer y resolver el recurso de casación interpuesto, así como la normativa alegada por los casacionistas, por lo que se cumple con el requisito de razonabilidad.

### **Lógica**

La lógica se constituye en aquel requisito que implica la armonía y concordancia que debe existir entre los hechos del caso en concreto, las normas jurídicas enunciadas y la decisión a la que se arriba.

En aquel sentido, esta Corte procederá a examinar las premisas que integran la decisión judicial en concordancia con la naturaleza del caso en análisis, a fin de verificar la correcta estructuración de la misma.



Caso N.º 1811-13-EP

En el presente caso se evidencia que la Sala inicia estableciendo su competencia para conocer el recurso de casación conforme a la normativa constitucional y legal correspondiente, y a continuación, realiza una breve referencia a los antecedentes del recurso planteado, señalando: “María Julieta Caluña Gualotuña en calidad de actora; y, el abogado Juan Esteban Astudillo Álvarez, en su calidad de Subsecretario Jurídico, delegado del Ministro del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, interponen recurso de casación de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (...) que confirma la resolución de primera instancia que acepta parcialmente la demanda, en el juicio laboral propuesto por la señora María Julieta Caluña Gualotuña...”.

En el considerando segundo, se refiere al principio dispositivo contemplado en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución de la República, que permite determinar a la Sala lo siguiente: “... son los recurrentes quienes fijan los límites del análisis y decisión del Tribunal de Casación, salvo los vicios que por disposición constitucional o legal puedan perseguirse de oficio”, y a continuación, en el considerando tercero, indica cuál fue la fundamentación del recurso, estableciendo:

La actora señora María Julieta Caluña Gualotuña, expresa que se han infringido las siguientes normas de derecho: Numerales 2, 3 y 11 del Art. 326 de la Constitución; Art. 65 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico; Art. 171 del Código del Trabajo; Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; Numeral 3 del Acta Transaccional del 14 de agosto de 1998 (...) Art. 17 del Contrato Colectivo. 2. En el recurso presentado por la parte demandada, el recurrente considera infringidas las siguientes normas de derecho: Arts. 115, 121 y 165 del Código de Procedimiento Civil; Arts. 1715 y 1716 del Código Civil; Art. 596 del Código de Trabajo. Los recurrentes fundamentan sus recursos en la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación”.

Es decir, en función de lo señalado por la Sala respecto de la importancia del respeto al principio dispositivo, las disposiciones en virtud de las cuales se sustentaron los recursos de casación interpuestos por los casacionistas, determinaron el ámbito de análisis del órgano casacional, por lo que le correspondía referirse a estas.

Una vez realizada esta precisión, la Sala procede en el considerando cuarto, a sistematizar los argumentos expuestos por los casacionistas, iniciando para el efecto con los fundamentos de la actora, los cuales –alega–, se centran en señalar que al término de la vida jurídica del Instituto Ecuatoriano de Electrificación, le obligaron a suscribir un acta de finiquito, la que no cumple con las exigencias previstas en el artículo 595 del Código de Trabajo, como indebidamente indica la Sala que dictó la decisión recurrida a través del recurso de casación, alegando de



igual forma el incumplimiento del artículo 171 del Código del Trabajo, además de que no se observó la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto no se valoró la prueba en su conjunto.

A partir de aquello, la Sala se refiere a la causal alegada concluyendo que: “... el recurrente en su fundamentación deberá demostrar el error de derecho en que se ha incurrido el Tribunal de instancia, ya que nuestro sistema no admite la alegación del error de hecho en la valoración de la prueba, como causal de casación...”.

Sin analizar el argumento de la actora, la Sala en el acápite 4.2, menciona los fundamentos de la parte demandada al presentar el recurso de casación, precisando que estos se contraen a la alegación de la obligación de los jueces de explicar la forma y los medios que utilizó para la valoración de las pruebas y que le sirvió de fundamento para adoptar la decisión, mencionando los artículos 121 y 165 del Código de Procedimiento Civil que se refieren a los medios de prueba, así como el artículo 115 ibidem, respecto de que la prueba debe ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica sobre la base de la motivación.

En el acápite 4.3, la Sala sin establecer a cuál de los argumentos de los casacionistas se va a referir, manifiesta que el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil establece que la prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, adicionalmente se refiere a la motivación de las decisiones judiciales, precisando que es una exigencia constitucional de las sentencias; al respecto menciona:

De lo analizado hasta aquí, se advierte que este sistema concilia los defectos señalados en los métodos mencionados anteriormente, por cuanto, si bien desliga al magistrado de reglas legales preestablecidas, no autoriza a obtener convicciones irracionales, y da al juez una facultad de valorar de manera amplia y discrecional, pero no arbitraria ni absoluta. Por otra parte, constituye una verdadera garantía de justicia, permitiendo efectuar el contralor de la decisión jurisdiccional mediante el juicio lógico contenido en la motivación de la sentencia.

A continuación, la Sala sin relacionar su argumentación con lo solicitado por los casacionistas, determina que es obligación de los jueces velar porque el acta de finiquito como instrumento jurídico respete los derechos y garantías del trabajador que la Constitución y la ley reconocen, por lo que señala: “La alta función que desempeña la Sala se vería menoscabada si se acepta que en las liquidaciones que se efectúen en los contratos de trabajo se contravenga la ley en perjuicio de una de las partes”; no obstante, el criterio emitido por esta

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "M. G." followed by a stylized flourish.



Caso N.º 1811-13-EP

Página 13 de 19

contraviene la naturaleza del recurso de casación, puesto que su función no es la de verificar los instrumentos por medio de los cuales se da inicio a las relaciones laborales, sino que al contrario, garantizar que en las decisiones judiciales se observe y aplique la ley.

En este escenario, y sin agregar ninguna argumentación respecto de la sentencia en análisis, la Sala manifiesta en el acápite 4.5, que

4.5.- (...) para demostrar vulneración de las reglas de la sana crítica, es obligación del recurrente explicar de qué manera se han inobservado las reglas de la lógica o los conocimientos científicos generalmente aceptados, que junto con la experiencia del juez son los componentes de la sana crítica (...) nada de lo cual consta en el recurso en estudio; lejos de ello, lo que hace el peticionario es una propia interpretación de las pruebas que lo benefician...

Siendo así, la Sala precisa que la argumentación del “peticionario” sin determinar a cuál de los dos casacionistas se refiere, no se encuentra debidamente sustentada, puesto que considera que se busca la valoración de la prueba actuada, criterio que lo complementa en el acápite 4.6, al señalar que para que opere la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, “es necesario que se presente la proposición jurídica completa”.

A partir de esta precisión, señala que: “En la especie, respecto de la norma de derecho material indirectamente violentada los recurrentes omiten mencionarla, por lo que la proposición jurídica es incompleta y por lo tanto la impugnación es improcedente”. Es decir, a criterio de la Sala, sin especificar a cuál de los dos recursos de casación se refiere, la fundamentación de los mismos no procede, ya que no mencionan la norma de derecho violentada, lo cual significaría que no se cumple con el requisito de “fundamentación” del recurso de casación, lo que lleva a su criterio, a concluir que “no se aceptan los cargos”.

En virtud de este único análisis, la Sala resuelve no casar la sentencia recurrida a través de los recursos de casación interpuestos tanto por la actora como por la parte demandada.

Del estudio de las argumentaciones vertidas por la Sala, se desprende que a pesar de que al inicio de la decisión se señalaron los cargos y los fundamentos en virtud de los cuales se sustentaron los recursos de casación, y que incluso fueron admitidos en su totalidad dentro de la fase de admisibilidad del recurso de casación conforme consta en el expediente de la Corte Nacional de Justicia, y así mismo se resaltó la importancia del principio dispositivo, en el análisis correspondiente, la Sala nuevamente efectuó un análisis respecto de la





fundamentación del recurso de casación, dentro del que ni siquiera precisó a cuál de los dos recursos presentados se refería, ya que de forma general se determinó que no existía la proposición jurídica necesaria para que proceda el cargo aludido.

En otras palabras, tal como ha sido demostrado, la Sala no se refirió dentro de su análisis a las normas jurídicas que fueron alegadas por los casacionistas al presentar su recurso, ni mucho menos citó algún extracto de la decisión contra la cual se interpusieron los recursos a efectos de que se pueda conocer su contenido, puesto que su argumentación se centró en analizar de forma generalizada la fundamentación necesaria para que prospere la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, lo cual no correspondía puesto que este análisis ya fue superado en una etapa anterior, en la de admisibilidad<sup>2</sup>.

Por lo expuesto, la argumentación de la Sala no observa que el recurso de casación se encuentra conformado por diversas etapas, las cuales tienen un determinado ámbito de análisis, que no puede volver a ser analizado en una fase posterior, puesto que de hacerlo se contradeciría el principio de preclusión procesal, conforme la Corte Constitucional lo ha señalado en las sentencias Nros. 233-12-SEP-CC, 125-13-SEP-CC, 008-14-SEP-CC, 031-14-SEP-CC, 167-14-SEP-CC, 185-14-SEP-CC, 205-14-SEP-CC, 002-15-SEP-CC, 115-15-SEP-CC y 169-15-SEP-CC.

Así, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 169-15-SEP-CC, determinó que:

Posteriormente, una vez realizada la calificación por el juez de instancia, le corresponde a la respectiva Sala de la Corte Nacional de Justicia verificar que el recurso haya sido debidamente concedido y en base a ello, declarar la admisión o rechazo del mismo. En caso de ser admitido, sobre la base del principio de preclusión procesal y de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación, le corresponde a la Corte Nacional de Justicia determinar la procedencia del recurso. En otras palabras, si el recurso interpuesto ha pasado la fase de admisión, los jueces deberán, a partir de un análisis objetivo y argumentado, conocer sobre el fondo del recurso y mediante sentencia pronunciarse respecto de las alegaciones y pretensiones del recurrente (independientemente del resultado)<sup>3</sup>.

Por consiguiente, esta actuación de la Sala generó que no se otorgue una respuesta adecuada a los casacionistas respecto de la falta de aplicación normativa en la sentencia recurrida, lo que incurre en una contradicción del principio dispositivo, por medio del cual se establece la obligación de los jueces nacionales de pronunciarse respecto de los cargos y argumentos alegados por las

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nros. 062-14-SEP-CC, 077-14-SEP-CC, 170-16-SEP-CC entre otras.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 169-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0680-10-EP.



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 1811-13-EP



partes, esto es si la sentencia vulneró o no las disposiciones jurídicas.

En virtud de lo manifestado, la Corte Constitucional observa que la sentencia no contiene las premisas que corresponden en atención a la fase de resolución del recurso de casación, en tanto no se efectuó el análisis de legalidad de la sentencia contra la cual se propuso, tal como correspondía, lo que genera la emisión de una decisión ilógica e incoherente, incumpléndose por tanto, el segundo requisito del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

### Comprensibilidad

Este requisito implica el uso de un lenguaje claro por parte de los jueces así como la construcción de una redacción sencilla y concreta, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas, que permita llegar a una decisión comprensible tanto para las partes como para el auditorio social.

En razón de lo señalado, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia fue redactada con palabras sencillas; no obstante, el carecer de las premisas que correspondían en atención a la fase de resolución del recurso de casación, genera que la decisión no pueda ser efectivamente comprendida por las partes procesales, por lo que se incumple con el tercer requisito de la motivación.

### 2. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que la sentencia que impugna, vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto “los mismos jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, doctores Iván Nolivos Espinoza, Juan Maldonado Benitez y Manuel Sánchez Zuraty, quienes en un caso similar (No. 1014-10), conforme a lo señalado con anterioridad, resolvieron de manera distinta el caso que nos ocupa, al deducir como pensiones jubilares anticipadas, el valor recibido por los años de servicio”.

Por lo que, a efectos de dar contestación al problema jurídico planteado, la Corte Constitucional estima necesario precisar que la seguridad jurídica se encuentra consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual determina que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Caso N.º 1811-13-EP

Página 16 de 19

De tal forma, la seguridad jurídica se constituye en la garantía del respeto a las disposiciones constitucionales y a la normativa infraconstitucional, ya que establece como su fundamento el respeto a la Constitución, además de la obligación de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes.

La Corte Constitucional del Ecuador respecto de este derecho, en la sentencia N.º 182-15-SEP-CC, estableció que:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, dentro de los derechos de protección, garantiza el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que conforme lo dispuesto en la norma constitucional 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.

El objetivo de la seguridad jurídica es brindar certeza y seguridad a los ciudadanos que la autoridad pública aplicará con respeto el ordenamiento jurídico<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0523-12-EP, en la cual se estableció:

La seguridad jurídica es un derecho constitucional de fundamental importancia, en tanto garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige el ordenamiento jurídico, así como también la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes para ello.

De esta forma, este derecho otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados, mediante la sujeción a las disposiciones que conforman el sistema jurídico. Así, las personas podrán conocer con anticipación cuál será el tratamiento que la normativa empleará para la solución de un hecho determinado<sup>5</sup>.

Así, las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de ajustar sus actuaciones a la normativa jurídica previa, clara y pública, garantizando la previsibilidad del derecho.

Conforme fue señalado en el problema jurídico que antecede, el recurso de casación se constituye en uno de carácter extraordinario dentro del modelo vigente, cuyo objetivo es el control de legalidad de las decisiones judiciales dictadas dentro de procesos de conocimiento.

En este escenario, en función de su carácter excepcional, los jueces nacionales en su conocimiento, deben garantizar que el recurso de casación cumpla el fin para

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1493-10-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0523-12-EP.



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Caso N.º 1811-13-EP



el cual fue creado dentro de cada una de las fases que lo componen.

Del análisis de la sentencia impugnada se evidencia que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia establecen como criterio para resolver el caso concreto, lo siguiente:

Por último, para demostrar vulneración de las reglas de la sana crítica, es obligación del recurrente explicar de qué manera se han inobservado las reglas de la lógica o los conocimientos científicos generalmente aceptados, que junto con la experiencia del juez son los componentes de la sana crítica doctrinariamente aceptados; nada de lo cual consta en el recurso de estudio; lejos de ello, lo que hace el peticionario es una propia interpretación de las pruebas que le beneficiaban, con la intención de inducir a los juzgadores a valorar nuevamente todo el acervo probatorio, lo cual es por completo improcedente porque el objeto de la causal tercera es encontrar vicios de violación indirecta de normas de derecho material que han ocurrido como consecuencia de un avicio contra norma de valoración de la prueba, pero en ningún caso busca hacer revisión integral del proceso ni valorar nuevamente la prueba, como ocurriría en el desaparecido recurso de tercera instancia. 4.6.- Por otra parte, para que opere la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, es necesario que se presente la proposición jurídica completa, esto es, que se demuestre el vicio contra norma de valoración de la prueba, que ha conducido a otro vicio de violación indirecta de norma de derecho material. En la especie, respecto de la norma de derecho material indirectamente violentada los recurrentes omiten mencionarla, por lo que la proposición jurídica es incompleta y por tanto la impugnación es improcedente...

En consecuencia, el argumento central de la Sala se limitó en cuestionar la falta de fundamentación del recurso de casación, el cual se constituye en un requisito que corresponde ser analizado dentro de la fase de admisibilidad del recurso, más no en la fase de resolución, en la cual el ámbito de análisis de los jueces nacionales se constituye en la verificación de la aplicación normativa en la decisión contra la cual se presenta el recurso.

En tal sentido, se evidencia que los jueces nacionales no se pronunciaron respecto de los cargos en los cuales se sustentaron los recursos de casación presentados tanto por la actora del proceso laboral como por la institución demandada, lo cual generó que se inobserven los principios de preclusión procesal y el dispositivo.

Por lo tanto, respecto a la argumentación del accionante, de que la sentencia analizada inobservó una decisión dictada con anterioridad por la misma Sala, la Corte Constitucional evidencia que en el caso en estudio, la Sala no analizó los cargos en que se sustentaron los recursos de casación, a diferencia de lo resuelto dentro del caso N.º 1014-10, en el que, tal como el mismo accionante lo señala, se resolvió el recurso interpuesto, e incluso se dedujeron las pensiones jubilares



anticipadas.

Siendo así, los dos casos analizaron ámbitos diferentes; no obstante de lo cual, en la sentencia impugnada, se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya que los jueces nacionales dentro de la fase de resolución del recurso de casación, se pronunciaron respecto de un ámbito que no les correspondía, puesto que este análisis ya había sido superado en la fase de admisibilidad del recurso.

En virtud de lo señalado, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 30 de agosto de 2013 a las 08:15, por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
  - 3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada el 30 de agosto de 2013 a las 08:15, por la Sala Temporal Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
  - 3.3. Ordenar que previo sorteo, se conforme un nuevo Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que conozca y resuelva sobre el recurso de casación interpuesto, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la

A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page.

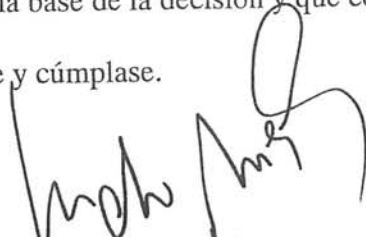


Caso N.º 1811-13-EP




aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *rattio*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

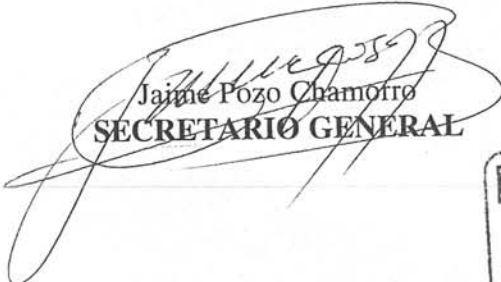


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Pamela Martínez Loayza, en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

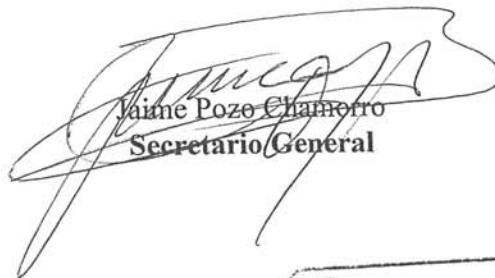
JPCH/mbvv/jzj





**CASO Nro. 1811-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 06 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN





Quito, D. M., 24 de agosto de 2016

**SENTENCIA N.º 271-16-SEP-CC**

**CASO N.º 2181-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 16 de diciembre de 2013, el economista Juan Miguel Avilés Murillo, director de la Regional del Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, por la Sala de Conjuceces de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso No. 262-2013, notificado el 20 de noviembre de 2013, mediante el cual se rechazó el recurso de hecho y se calificó la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 19 de diciembre de 2013, 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, el 30 de noviembre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, el 6 de febrero de 2014, admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2181-13-EP.

Efectuado el sorteo correspondiente realizado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, el 6 de marzo de 2014, le correspondió a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, sustanciar la presente causa. La jueza sustanciadora mediante providencia del 5 de septiembre de 2014 a las 10:00,



Caso N.º 2181-13-EP

Página 2 de 22

avocó conocimiento del caso, notificando a las partes procesales entre estas, a los conjueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, la recepción del proceso y solicitando remitan su informe en derecho.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez.

En sesión ordinaria efectuada el 11 de noviembre de 2015, por el Pleno de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo de los expedientes constitucionales, correspondiéndole al juez Francisco Butiñá Martínez sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador en providencia del 8 de marzo de 2016 a las 10:00, avocó conocimiento del presente caso, notificando a las partes procesales la recepción del proceso para los fines legales correspondientes.

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

Auto dictado el 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, por la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso N.º 262-2013, que manifiesta:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE CONJUEZA Y CONJUECES DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO: Quito, a 19 de noviembre de 2013. Las 12H15. (...) la sala pasa a analizar las razones que tuvo la sala de origen para denegar el recurso de casación. Para el efecto, la Sala expone: "... Para proveer el escrito de interposición de Recurso de Casación presentado por la parte demandada, se hacen las siguientes consideraciones: PRIMERO.- La Ley de Casación, en su Art. 2 que trata de la procedencia, textualmente dice: "El Recurso de Casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo. Igualmente procede respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado (...)" ; SEGUNDO.- El Art. 7 de la antes mencionada Ley, dispone que el órgano jurisdiccional ante quien se interpone el recurso, debe examinar si concurren las siguientes circunstancias, mencionando como la primera de ellas, "Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el Art. 2"; TERCERO.- En el presente caso, el Auto objeto de casación es el dictado por la Sala del Tribunal el 14 de junio del 2013, en el que la Sala –en atención a la prevención que contiene el primer inciso del Art. 232 del Código Orgánico Tributario-, rechaza la demanda y dispone su archivo; CUARTO.- Si bien es cierto que un proceso jurídico (conjunto de actos





Caso N.º 2181-13-EP



jurídicos que se suceden en el tiempo generalmente en forma sucesiva, concatenados entre sí, realizados por el Juez y la parte o partes, sometido su desenvolvimiento a normas legales y que tiene como finalidad la actuación concreta de la Ley, mediante una decisión jurisdiccional) comienza con la demanda, no es la sola presentación de ella lo que da nacimiento al proceso, ya que para que produzca tal efecto jurídico, es necesario que sea aceptada al trámite y citada a la parte demandada, momento a partir del cual se traba la Litis y se continúan realizando los demás actos jurídicos, en función del impulso procesal que se le dé; QUINTO.- En el presente caso en estudio, el Auto ha impedido que la demanda produzca el efecto jurídico de iniciar un proceso, pues no se la aceptó al trámite, por lo que no puede considerarse que dicho auto ha puesto fin a un proceso, ya que sólo finalizan las cosas que existen. En mérito a los considerandos que anteceden, no teniendo el Auto objeto de Casación las características exigidas en el artículo 2 de la Ley de Casación, atento a lo dispuesto en el Art. 7 de la mencionada Ley, se deniega el Recurso”. La razón dada por la sala juzgadora para no conceder el recurso de casación es procedente pues, en efecto, el art. 2 de la Ley de Casación establece que este tipo de impugnación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados, en este caso, por los tribunales distritales de lo fiscal. La motivación expuesta por la sala juzgadora en el auto justifica plenamente su decisión y nos releva de mayor abundamiento. Adicionalmente, es menester poner en evidencia que el recurso de casación ha sido presentado fuera del término previsto para el efecto, pues, la solicitud de revocatoria del auto que dispuso el archivo de la demanda no suspende el término previsto por la ley para interponer el recurso de casación (...) Con las consideraciones precedentes, esta Sala, de conformidad con los arts. 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, y 9 de la Ley de Casación rechaza el recurso de hecho y califica la inadmisibilidad del recurso de casación, mismos que han sido deducidos por el economista Juan Miguel Avilés Murillo, director regional del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, contra el auto dictado el 14 de junio de 2013, por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, con sede en Guayaquil, dentro de la causa nro. 09501-2012-0109 ...” (sic).

### Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El 21 de noviembre de 2012, el doctor Carlos Alberto Ordeñana Carrión en calidad de director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas, presentó ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, acción ordinaria de nulidad de sentencia ejecutoriada, respecto de la sentencia dictada el 20 de agosto de 2012 a las 14:15, expedida por la Cuarta Sala Temporal del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, dentro del juicio N.º 09504-2007-7394.

El referido juicio se inició por demanda contenciosa-tributaria interpuesta por los representantes legales de la compañía REYBANPAC C. A. (Rey Banano del Pacífico), a fin de impugnar las Resoluciones Nros. 109012007RDEV013832, 109012007RDEV013876, 109012007RDEV013873, 109012007RDEV013856, 109012007RDEV013788, 109012007RDEV013572, 109012007RDEV013765, 109012007RDEV013813 y 109012007RDEV013829, notificadas el 8 de agosto



de 2007, por el director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas y solicitar la devolución del crédito tributario causado por el IVA no reintegrado. Mediante sentencia dictada el 20 de agosto de 2012 a las 14:15, la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, dictó sentencia declarando parcialmente con lugar la demanda de impugnación presentada por REYBANPAC C. A. El Servicio de Rentas Internas presentó recurso de casación, el que fue inadmitido por el tribunal por extemporáneo, habiéndose sentado razón de que la sentencia se encuentra ejecutoriada el 11 de septiembre de 2012.

De esta sentencia, el Servicio de Rentas Internas presentó acción de nulidad de sentencia ejecutoriada (09501-2012-0109), la que pasó a conocimiento de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, cuyos jueces, mediante auto del 14 de junio de 2013 a las 12:11, notificado el 17 de junio de 2013, desecharon la demanda y dispusieron su archivo.

El director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas presentó recurso de casación del auto del 14 de junio de 2013, el mismo que mediante decisión del 27 de junio de 2013, fue denegado por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, bajo el argumento de que el auto del 14 de junio de 2013, ha impedido que la demanda produzca el efecto jurídico de iniciar un proceso, pues no se la aceptó al trámite, por lo que no puede considerarse que dicho auto ha puesto fin a un proceso, ya que solo finalizan las cosas que existen.

Posteriormente, el director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas interpuso recurso de hecho, el que fue concedido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, y en virtud del cual se elevó el expediente a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, conforme auto del 4 de julio de 2013.

Mediante auto del 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional resolvió rechazar el recurso de hecho y calificar la inadmisibilidad del recurso de casación. De esta decisión, el director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas presentó acción extraordinaria de protección.

#### **Fundamento de la acción extraordinaria de protección**

El director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas presentó acción extraordinaria de protección el 16 de diciembre de 2013, en contra del auto del 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, emitido por la Sala de Conjuces

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. M.', located at the bottom right of the page.



Caso N.º 2181-13-EP



de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, con el cual se rechazó el recurso de hecho interpuesto y se inadmitió el recurso de casación.

Manifiesta el legitimado activo que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Sala de Conjuces no ha ceñido sus actuaciones a la Constitución ni a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas; por lo que, a partir de la decisión de inadmitir el recurso de casación planteado por la administración tributaria, se evidencian dos situaciones que contravinieron lo dispuesto en el ordenamiento jurídico: **1)** violación al artículo 5 de la Ley de Casación, y **2)** incongruencia en la decisión, contraviniendo las actuaciones previas de la Corte Nacional de Justicia.

Sostiene que la Sala de Conjuces fundamentó la improcedencia del recurso presentado por la administración tributaria en el supuesto incumplimiento del requisito de temporalidad, al afirmar que dicho recurso se presentó extemporáneamente, cuando en realidad el Servicio de Rentas Internas interpuso el recurso de casación dentro del término establecido en el artículo 5 de la Ley de Casación.

Adicionalmente señala que el segundo argumento en el que la Sala de Conjuces basó su decisión de inadmitir el recurso de casación, fue el de considerar que el auto en estudio impidió que la demanda produzca el efecto jurídico de iniciar un proceso, al no habérsela aceptado a trámite, por lo que no se puede considerar que el auto sea de aquellos que ponen fin a un proceso, pues solo finalizan las cosas que existen; criterio con el cual desconoció un pronunciamiento de la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil, dentro del juicio N.º 225-2007, en el que se pronunció respecto a la procedencia del recurso de casación en contra de un auto de calificación de la demanda e incluso resuelve casar el auto en cuestión.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

A criterio del legitimado activo, a través del auto impugnado, presuntamente se han vulnerado los derechos constitucionales al acceso a la justicia previsto en el artículo 75 y a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Pretensión**

Solicita el accionante a los jueces constitucionales, que “... declaren la violación al derecho a la defensa, acceso a la justicia, derecho a recurrir y Seguridad Jurídica consagrados en la Constitución, y; se disponga a la Corte Nacional de



Caso N.º 2181-13-EP

Página 6 de 22

Justicia admita al trámite el Recurso de Casación presentado por la Autoridad Tributaria dentro del Recurso N.º 122-2012” (sic).

### **Contestación a la demanda**

### **Comparecencia de las partes**

### **Conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia**

Mediante escrito recibido en esta Corte el 14 de marzo de 2016, la conjueza nacional, Magaly Soledispa Toro, presentó su informe de descargo, manifestando que todo cuanto la Sala tuvo en consideración para resolver la inadmisión del recurso de casación planteado, se encuentra debidamente expuesto en el auto dictado el 19 de noviembre de 2013, sin que tenga algo que agregar al respecto.

Finalmente aclara que los conjueces que también suscribieron dicho auto –al momento–, ya no se encuentran cumpliendo estas funciones.

### **Procuraduría General del Estado**

Dentro del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito del 26 de septiembre de 2014, y en lo principal manifiesta: “1.- Que, la demanda de acción extraordinaria planteada es pertinente y cumple con los requisitos formales y de fondo que establecen la Constitución y la Ley. 2.- Que, el auto de inadmisión del recurso de casación presentado por la Dirección Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Interno (sic), pronunciado por los Conjueces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en efecto, vulnera expresos derechos constitucionales de la Administración Tributaria, como son la seguridad jurídica y el debido proceso, previstos en los artículos 82 y 76, número 7, letras l) y m) de la Constitución, respectivamente. (...) 3.- Que, en tal virtud, ha lugar a aceptar la petición formulada en la demanda planteada por la entidad pública accionante”.

Adicionalmente declara legitimada la intervención del doctor Jimmy Carvajal en la audiencia pública y señala la casilla constitucional N.º 18 para notificaciones.



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 2181-13-EP



### Tercero interesado

A fojas 10, 14, 21, 23, 25, 27, 29 y 31 del expediente constitucional, comparece la compañía REYBANPAC C. A. (Rey Banano del Pacífico), a través de su vicepresidente ejecutivo, abogado Leonardo Viteri Andrade.

Manifiesta –en lo principal–, que el proceso del cual se deriva la acción extraordinaria de protección tiene a su vez como antecedente la existencia de un proceso tributario de impugnación, mediante el cual su representada demandó a la administración tributaria. Señala que en este proceso (0954-2007-7394) se dictó sentencia, la que fue notificada el 20 de agosto de 2012, declarando parcialmente con lugar la demanda. De esta sentencia, el Servicio de Rentas Internas interpuso extemporáneamente recurso de casación, razón por la cual, la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, lo inadmitió.

Argumenta que el SRI presentó la demanda de nulidad de sentencia ejecutoriada emitida por la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2, basándose en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, aun cuando dicho artículo trata sobre juicios ejecutivos y el caso en mención es un juicio de conocimiento.

Alega que el motivo principal para desechar el recurso de casación es que se trata de un auto de inadmisión de una demanda, que no es susceptible de casar, pues no se ha trabado la *litis*. Señala que la Corte Suprema de Justicia (hoy Corte Nacional de Justicia), ha emitido varios fallos en los que se determina que no es viable interponer recursos ordinarios y extraordinarios adicionales sobre autos de inadmisión de demanda y archivo de la misma.

Finalmente señala que no se han vulnerado derechos constitucionales de la administración tributaria, pues sobre un mismo tema han presentado todos los recursos y acciones deseadas, mientras que considera que la administración tributaria ha abusado de su derecho a recurrir.

### Audiencia pública

El 22 de septiembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia en el caso N.º 2181-13-EP, conforme consta de fojas 38 y 39 del expediente constitucional, a la que comparecieron el abogado Luigi De Angelis, en representación del Servicio de Rentas Internas; el doctor Armando Serrano Carrión, abogado de REYBANPAC C. A. (Rey Banano del Pacífico); el doctor Jimmy Carvajal en representación de la Procuraduría General del Estado. No comparecieron a la audiencia los miembros de la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, pese a estar debidamente notificados.



Caso N.º 2181-13-EP

Página 8 de 22

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. Por tanto, el peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia...” y de conformidad con el artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page. The signature is stylized and appears to be the initials of the author or reviewer.



Caso N.º 2181-13-EP



Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la acción extraordinaria de protección no se convierte en una instancia o etapa más de los procesos judiciales ordinarios; al contrario, se erige en la garantía necesaria para precautelar el respeto y observancia de los derechos constitucionales potencialmente vulnerados en el desarrollo de las etapas procesales ordinarias.

### Determinación de los problemas jurídicos

1. El auto expedido el 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que rechazó el recurso de hecho y en consecuencia, inadmitió el recurso de casación, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica garantizado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?
2. El auto *ut supra*, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?

### Resolución de los problemas jurídicos

**1. El auto expedido el 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que rechazó el recurso de hecho y en consecuencia, inadmitió el recurso de casación, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica garantizado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El legitimado activo aduce que la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, no observó la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, al expedir el auto que inadmitió el recurso de casación planteado por la autoridad tributaria, evidenciando la vulneración del





Caso N.º 2181-13-EP

Página 10 de 22

artículo 5 de la Ley de Casación, que establece el término de quince días para que los organismos públicos, interpongan dicho recurso.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho constitucional a la seguridad jurídica de la siguiente manera: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

De esta manera, el derecho *ut supra*, garantiza la sujeción de todos los órganos del Estado a la Constitución y la ley, a fin de dar confiabilidad en el orden jurídico y otorgar la certeza sobre el derecho escrito y vigente; es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. Así, la disposición constitucional mencionada consagra como una exigencia básica de lo que se denomina aspecto funcional de la seguridad jurídica, el deber y responsabilidad de los ecuatorianos de acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, así como el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; además que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras o servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejerzan solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

La doctrina constitucional explica que el derecho a la seguridad jurídica ha de entenderse como: “... la regularidad o conformidad a Derecho y la previsibilidad de la actuación de los poderes públicos y, muy especialmente, de la interpretación y aplicación del Derecho por parte de las Administraciones públicas y de los jueces y tribunales”<sup>1</sup>. Esta previsibilidad en la actuación de autoridades, entre ellos los jueces, excluye la posibilidad de modificación arbitraria de situaciones jurídicas preexistentes; lo contrario, es decir, actuaciones imprevisibles ocasionan inseguridad jurídica cuyo efecto puede ser la vulneración de derechos y la provocación de perjuicios.

Una vez dilucidado el contenido del derecho supuestamente vulnerado, corresponde indicar el origen y la naturaleza de la decisión judicial, objeto de la presente garantía jurisdiccional, la misma que proviene de la justicia ordinaria, toda vez que fue dictada por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el marco del conocimiento del recurso de hecho y de casación, interpuesto por el actor del juicio de nulidad de la sentencia ejecutoriada en contra del auto de calificación de la demanda, emitido el 14 de

<sup>1</sup> Eduardo Espín. El sistema de Fuentes en la Constitución en Derecho Constitucional, Valencia. Tirant lo Blanch, pág. 65.



Caso N.º 2181-13-EP



junio de 2013, por los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, que desechó la demanda y dispuso su archivo. Ambos recursos interpuestos han sido inadmitidos mediante auto del 19 de noviembre de 2013 a las 12:15, el cual ahora es impugnado por la Administración Tributaria del Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas, alegando presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Ahora bien, este Organismo a fin de contar con mayores elementos de juicio para dar solución al problema jurídico planteado, procederá a hacer referencia a algunas consideraciones en lo que respecta a la casación:

*Prima facie*, el recurso extraordinario de casación no constituye una sede adicional para prolongar el debate cumplido en las instancias ordinarias y concluido con el fallo de segundo grado; por el contrario, exige para la admisión, el cumplimiento a plenitud de los requisitos formales orientados a demostrar a través de un juicio técnico-jurídico, que en la adopción de la decisión judicial ahí contenida, la cual llega a la Corte Nacional de Justicia, amparada de la dual presunción de acierto y legalidad, se incurrió en yerros *in iudicando* o *in procedendo*, ostensibles y relevantes. De allí que la seguridad jurídica requiere que el recurso de casación interpuesto cumpla los requisitos formales y de admisibilidad; puesto que su incumplimiento y/o inobservancia, acarrea inadmisión del mismo.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Casación, vigente en ese entonces, para calificar y admitir a trámite el recurso interpuesto, deben concurrir las siguientes circunstancias: **1)** Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2, es decir que se trate de una sentencia o auto que ponga fin a los procesos de conocimiento; **2)** Si se ha interpuesto en el tiempo, esto es dentro de los cinco días posteriores a la notificación del auto, sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración, tratándose de los organismos y entidades del sector público, dentro del término de quince días, y **3)** Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo 6 *ibidem*. En otras palabras, el recurso de casación, por su naturaleza formal, cuenta con presupuestos y requisitos especiales para su admisión, los cuales se encuentran establecidos en la ley de la materia.

En relación con este asunto, la Corte Constitucional ha señalado que el recurso de casación:

... tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública que



Caso N.º 2181-13-EP

Página 12 de 22

determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama (...) el legislador ha determinado requisitos formales que las partes procesales deben observar para la interposición de este recurso de casación, debido a su naturaleza extraordinaria que precautela el papel de la Corte Nacional de Justicia como garante de la correcta aplicación de la ley, el tribunal de casación no puede actuar como un tribunal de instancia adicional o peor aún suplir las deficiencias técnicas en la formulación de los recursos por parte de los recurrentes<sup>2</sup>.

En el presente caso, atendiendo el recurso de hecho presentado por la administración tributaria, los conjuces nacionales consideraron que el auto, materia del recurso de casación, “no se lo aceptó al trámite, por lo que no puede considerarse que dicho auto ha puesto fin a un proceso, ya que sólo finalizan los casos que existen, no teniendo el auto objeto de casación las características exigidas en el artículo 2 de la Ley de Casación, atento a lo dispuesto en el artículo 7 de la mencionada ley, se deniega el recurso”.

El mencionado artículo 2 de la Ley de Casación, manifiesta lo siguiente: “El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo” (sic).

Como se puede observar, la normativa que regula la casación, para su admisión, claramente exige que se trate de sentencias o autos que pongan fin a los procesos de conocimiento.

En el caso *sub judice*, una vez revisado el expediente de instancia ordinaria, esta Corte determina que aún no se ha constituido la relación jurídica, ni se ha emitido una condena dentro del enjuiciamiento planteado, pues los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, no entraron a conocer el fondo del asunto, esto es la nulidad de la sentencia ejecutoriada, materia de la demanda en la jurisdicción ordinaria, sino, únicamente, emitieron un juicio acerca de la calificación de la misma, la cual al incumplir los requisitos previstos en el artículo 231 numeral 2 del Código Tributario fue rechazada, disponiendo su archivo, tal como lo ordena el artículo 232 del mencionado Código, que indica:

Si la demanda fuere oscura o no reune los requisitos señalados en los numerales 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo anterior, el Ministro de Sustanciación ordenará que el compareciente aclare, corrija o complete dentro de cinco días, bajo prevención que, de no hacerlo, se rechazará la demanda y dispondrá su archivo. El actor podrá pedir prórroga prudencial para el objeto, pero no podrá concedérsela por más de otros cinco días.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-15-SEP-CC, caso N.º 1177-11-EP



Caso N.º 2181-13-EP



Desechada una demanda por los motivos previstos en este artículo, podrá formularse nuevamente, si aún se estuviere dentro de los plazos contemplados en este Código, según el caso.

Por las circunstancias expuestas, el auto, materia de casación, no configura la constitución de un proceso de conocimiento, ni es susceptible de los recursos horizontales ni verticales, puesto que la normativa legal *ut supra*, no prevé tales recursos. En tal virtud, claramente resulta inadmisibles el recurso extraordinario planteado por la administración tributaria. No obstante, cabe indicar que en atención al artículo 14 del Código Tributario<sup>3</sup>, que remite a la aplicación de las normas supletorias, en la especie, a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, vigente en ese entonces, el actor podía apelar. En efecto, la referida norma procesal dice: “Si la demanda no reúne los requisitos que se determinan en los artículos precedentes, ordenará que el actor la complete o aclare en el término de tres días; y, **si no lo hiciera, se abstendrá de tramitarla, por resolución de la que podrá apelar únicamente el actor. La decisión de segunda instancia causará ejecutoria**” (énfasis añadido).

Desde esta perspectiva legal, no eran procedentes los recursos planteados por el legitimado activo. En consecuencia, la decisión impugnada ha sido estructurada en sujeción y correcta aplicación de los artículos 2 y 7 de la Ley de Casación, los cuales hacen referencia a los requisitos formales y de admisibilidad del recurso extraordinario de casación, disposiciones legales aplicables y específicas al asunto central de la decisión. Por lo expuesto, el auto materia de este análisis, respetó los preceptos legales previos, claros, públicos correspondientes al examen del recurso y que en mérito de la competencia otorgada, fueron aplicados por las autoridades competentes. En tal virtud, el auto del 19 de noviembre de 2013, dictado por los conueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió el recurso de casación, no ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

## 2. El auto *ut supra*, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?

El legitimado activo aduce que el auto impugnado, al rechazar el recurso de casación, dejó a la administración tributaria en completa indefensión,

<sup>3</sup> Código Tributario, artículo 14.- Normas supletorias.- Las disposiciones, principios y figuras de las demás ramas del Derecho, se aplicarán únicamente como normas supletorias y siempre que no contraríen los principios básicos de la tributación. La analogía es procedimiento admisible para colmar los vacíos de la ley, pero en virtud de ella no pueden crearse tributos, exenciones ni las demás materias jurídicas reservadas a la ley.



Caso N.º 2181-13-EP

Página 14 de 22

obstruyendo el derecho que le asiste para acceder a la justicia y negando su derecho a recurrir.

En efecto, el derecho constitucional presuntamente vulnerado en la decisión judicial impugnada, se encuentra reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República, que dice: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Ahora bien, de conformidad con la línea jurisprudencial establecida por esta Corte en la sentencia N.º 081-16-SEP-CC del 16 de marzo de 2016, dentro del caso N.º 0540-10-EP, el derecho a la tutela judicial efectiva abarca cuatro aspectos o presupuestos fundamentales, que son: i) El libre acceso de las personas al sistema de justicia; ii) Que la sustanciación del proceso cumpla las reglas del debido proceso; iii) Que la decisión de la autoridad jurisdiccional sea fundada en derecho y libre de arbitrariedades, y iv) Que las decisiones judiciales expedidas se cumplan a cabalidad, so pena de la sanción establecida por la ley<sup>4</sup>. Dicho sea de paso, los elementos integrantes mencionados son interdependientes entre sí, por tanto si no existe el cumplimiento del primero, esto es el acceso a la justicia, resulta inoficioso e improcedente que el juzgador constitucional agote el análisis de los elementos subsiguientes.

Así, la importancia del derecho a la tutela judicial efectiva en el Estado constitucional de derechos y justicia, implica la garantía de las personas, de contar con mecanismos procesales efectivos de protección de sus derechos, para que a través de aquellos, sus pretensiones sean formuladas, canalizadas y resueltas por las autoridades jurisdiccionales competentes en el marco de lo previsto en la Constitución de la República y en el ordenamiento jurídico, en observancia de las garantías del debido proceso. De allí que el rol de los jueces de la República, se reviste de fundamental importancia en el propósito constitucional que persigue la tutela efectiva de los derechos de las personas, en tanto aquellos se convertirán a través del ejercicio jurisdiccional, en los auténticos garantes de los derechos y de su adecuada protección<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 081-16-SEP-CC del 16 de marzo de 2016.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 081-16-SEP-CC del 16 de marzo de 2016.



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso N.º 2181-13-EP



### Examen del primer presupuesto de la tutela judicial efectiva: el libre acceso al sistema de justicia

El fundamento legal de los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, para rechazar el recurso de hecho, y en consecuencia, inadmitir el recurso de casación planteado por la administración tributaria, se basa en el incumplimiento de los requisitos de procedencia y temporalidad que exigen los artículos 2, 5 y 7 de la Ley de Casación, vigente al momento de adoptar la decisión.

Precisamente en la *ratio decidendi* del auto impugnado, los legitimados pasivos consideraron lo siguiente:

ANÁLISIS DEL RECURSO DE HECHO Y SU PROCEDENCIA.- (...) El Art. 7 de la antes mencionada Ley, dispone que el órgano jurisdiccional ante quien se interpone el recurso, debe examinar si concurren las siguientes circunstancias, mencionando como la primera de ellas, “Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el Art. 2”; TERCERO.- En el presente caso, el Auto objeto de casación es el dictado por la Sala del Tribunal el 14 de junio del 2013, en el que la Sala – en atención a la prevención que contiene el primer inciso del Art. 232 del Código Orgánico Tributario-, rechaza la demanda y dispone su archivo; CUARTO.- Si bien es cierto que un proceso jurídico (conjunto de actos jurídicos que se suceden en el tiempo generalmente en forma sucesiva, concatenados entre sí, realizados por el Juez y la parte o partes, sometido su desenvolvimiento a normas legales y que tiene como finalidad la actuación concreta de la Ley, mediante una decisión jurisdiccional) comienza con la demanda, no es la sola presentación de ella lo que da nacimiento al proceso, ya que para que produzca tal efecto jurídico, es necesario que sea aceptada al trámite y citada a la parte demandada, momento a partir del cual se traba la Litis y se continúan realizando los demás actos jurídicos, en función del impulso procesal que se le dé; QUINTO.- En el presente caso en estudio, el Auto ha impedido que la demanda produzca el efecto jurídico de iniciar un proceso, pues no se la aceptó al trámite, por lo que no puede considerarse que dicho auto ha puesto fin a un proceso, ya que sólo finalizan las cosas que existen. En mérito a los considerandos que anteceden, no teniendo el Auto objeto de Casación las características exigidas en el artículo 2 de la Ley de Casación, atento a lo dispuesto en el Art. 7 de la mencionada Ley, se deniega el Recurso.

La razón dada por la Sala juzgadora para no conceder el recurso de casación es procedente pues, en efecto, el art. 2 de la Ley de Casación establece que este tipo de impugnación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados, en este caso, por los tribunales distritales de lo fiscal. La motivación expuesta por la sala juzgadora en el auto justifica plenamente su decisión y nos releva de mayor abundamiento.

Adicionalmente, es menester poner en evidencia que el recurso de casación ha sido presentado fuera del término previsto para el efecto, pues, la solicitud de revocatoria del auto que dispuso el archivo de la demanda no suspende el término previsto por la ley para interponer el recurso de casación.



Caso N.º 2181-13-EP

Página 16 de 22

Si bien es cierto, la administración tributaria, en ejercicio de su derecho de acción, compareció con su demanda de nulidad de la sentencia ejecutoriada ante los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, esta judicatura, mediante auto del 2 de enero de 2013 a las 09:34, “previo a despachar lo que fuere procedente, se dispone que el compareciente aclare su demanda dentro del término de cinco días, una vez que la misma es oscura, así como determine con claridad y precisión los fundamentos de hecho y el sustento legal en el cual basa su pretensión, cumpliendo con lo dispuesto en el numeral 2 del Art. 231 del Código Tributario, bajo prevenciones que, de no hacerlo, se procederá de conformidad con lo establecido en el inciso primero del Art. 232 del cuerpo de Ley antes mencionado”. En tal virtud, para que la demanda tome su curso, resulta imperioso que el demandante cumpla los requerimientos *ut supra*.

No obstante del requerimiento, cabe indicar que la administración tributaria no ha dado cumplimiento al decreto de los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, por lo que, mediante auto del 14 de junio de 2013 a las 12:11, consideran que «... en el término concedido al accionante para que cumpla con lo ordenado en la providencia de fecha 2 de enero del 2013, no dio cumplimiento estricto en (1) aclarar su demanda, una vez que la misma es oscura, así como (2) determinar con claridad y precisión los fundamentos de hecho y el sustento legal en el cual basa su pretensión, una vez que: PRIMERO: Respecto a la obligación que tenía la actora de aclarar la demanda, de la revisión detenida del escrito de fojas 23 a 24 no se encuentra que haya aclarado la oscuridad de que adolece su demanda, entre las que se menciona: A).- (...) SEGUNDO: Respecto a la obligación que tenía la actora de determinar con claridad y precisión los fundamentos de hecho y el sustento legal en el cual basa su pretensión, la misma se restringió a señalar textualmente que “Los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda y pretensión fueron expuestos en mi libelo inicial en mayor extensión, los cuales sintetizo a fin de la aclaración solicitada”; es decir, la actora se ratifica y reitera los fundamentos que el juez de sustanciación consideró como oscuros e imprecisos, sin encontrar los jueces de la Sala, que en los argumentos sintetizados haya aclarado su pretensión (...). Por lo expuesto (...) en atención a la prevención que contiene el inciso primero del Art. 232 de la Codificación del Código Tributario, desecha la demanda y dispone su archivo».

Como se puede observar, al no satisfacer el actor los requerimientos del juzgador, la consecuencia legal es sin duda, el archivo de la demanda, tal como ha ocurrido en el presente caso; situación que de ninguna manera puede considerarse como una denegación, traba u obstáculo en el acceso al órgano judicial, ya que de conformidad con la legislación vigente, el ejercicio de una acción, petición o impugnación ante el órgano judicial, debe realizarse



Caso N.º 2181-13-EP



cumpliendo todos y cada uno de los requisitos que se exige para el efecto en la ley de la materia.

De esta manera, las personas naturales o jurídicas, pueden ejercer su derecho constitucional a la tutela judicial, acudiendo a los órganos jurisdiccionales y a obtener una decisión fundada en derecho. Sin embargo, no significa que el derecho a la tutela judicial comporte una exclusiva exigencia a los jueces que deban atender las pretensiones procesales favorablemente o que las leyes no puedan exigir requisitos razonables para el acceso a la jurisdicción o a los recursos, o que estos tengan que ser, en todos los casos, forzosamente admitidos. De allí que el mero hecho de acudir con su demanda ante el órgano jurisdiccional, no garantiza que obtendrá un fallo favorable a sus pretensiones, pues este, bien puede ser adverso o desfavorable obviamente, la decisión debe ser motivada en derecho.

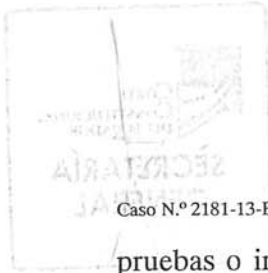
Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que el accionante no estuvo en estado de indefensión por la negativa de los recursos de hecho y de casación, pues el auto materia de los mencionados recursos, únicamente se refería a la calificación de la demanda, el mismo que no es susceptible del recurso de casación.

### **Que la sustanciación del proceso cumpla las reglas del debido proceso**

En cuanto a este elemento integrante de la tutela judicial efectiva, el artículo 172 segundo inciso de la Constitución de la República, indica que: “Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia”. Se trata de la atención y cuidado que corresponde realizar en todos los juicios, acorde con los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal. De ahí que el juez debe observar, aplicar y garantizar que las partes sean asistidas por un abogado defensor particular o designado por el Estado, que no exista retardo en la administración de justicia en atender las pretensiones del legitimado activo.

En base a lo mencionado, se observa que los conjueces nacionales atendieron el recurso extraordinario planteado, realizando el estudio correspondiente. Por tanto, esta Corte determina que no existe negligencia imputable a los legitimados pasivos, pues el recurso solicitado por el recurrente ha sido atendido dentro del plazo razonable, observando los principios de celeridad y eficiencia por parte de los referidos conjueces. En tal virtud, no existe retardo injustificado en la sustanciación de la causa que vulnera el artículo 75 de la Constitución de la República, que establece el principio de celeridad, tanto más cuando no existe





Caso N.º 2181-13-EP

Página 18 de 22

pruebas o indicios del accionante, que el operador de justicia haya actuado con manifiesto descuido o imparcialidad.

De ahí que no haber atendido favorablemente el recurso presentado, no puede considerarse como negativa la tutela judicial efectiva, peor especular una posible vulneración de este derecho. Por lo expuesto, se infiere entonces que la decisión judicial adoptada, de ninguna manera, transgrede algún precepto consagrado en la Constitución de la República ni en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador.

### **Que la decisión de la autoridad jurisdiccional sea fundada en derecho y libre de arbitrariedades**

A través de este componente se permite verificar que el fallo sea fundado en la ley y en los méritos del proceso.

En la especie, el núcleo esencial de la alegación planteada por el accionante, es la supuesta “evidente falacia puesto que el Recurso de Casación presentado el día 26 de junio de 2013 a las 11h53, en contra del auto de calificación a la demanda ha cumplido con el término previsto en el artículo 5 de la Ley de Casación”.

Al respecto, cabe puntualizar que el auto impugnado consideró lo siguiente:

Adicionalmente, es menester poner en evidencia que el recurso de casación ha sido presentado fuera del término previsto para el efecto, pues, la solicitud de revocatoria del auto que dispuso el archivo de la demanda no suspende el término previsto por la ley para interponer el recurso de casación.

Sobre el tema la Corte Constitucional, en sentencia nro. 233-12-SEP-CC (dentro del caso No. 1276-10-EP), publicado en el Registro Oficial nro. 777 de miércoles 20 de agosto de 2012, página 13 y siguientes, efectúa un pormenorizado estudio del término para la interposición del recurso de casación, del cual es pertinente reproducir lo siguiente:

En cuanto a esta temporalidad para la interposición del recurso de casación, la Reforma a la Ley de Casación, publicada en el Registro Oficial No. 39 del 08 de abril de 1997, reformó el artículo 5 de esta ley, disponiendo el término de 5 días para los recurrentes, y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 372 del 19 de julio de 2001, en el artículo 10 estableció el término de 15 días para las entidades y organismos del sector público, términos que conforme el artículo 5 de la Ley de Casación reformado decurren desde la notificación del auto o sentencia casable o desde la notificación de la providencia que atiende su ampliación y aclaración, sin referirse a la revocatoria, habiendo la jurisprudencia de casación señalado que: “cuando se ha presentado una solicitud de revocatoria, la misma que no interrumpe el término para presentar el recurso de casación, ya que la interposición indebida de un recurso no interrumpe los términos para las siguientes actuaciones procesales, y que no es



Caso N.º 2181-13-EP



procedente interponer sucesivamente los recursos horizontales, sino todos simultáneamente dentro del término que para el efecto la ley señala, y si no se lo hace, precluye el derecho para interponerlo.

(...) Siendo así, se desprende que si el recurrente plantea la revocatoria del auto o sentencia casable, cuando la ley sobre la materia se refiere únicamente a que es susceptible del recurso ordinario horizontal de ampliación o aclaración; y, no interpone directamente el recurso extraordinario vertical de casación (dentro del término legal contabilizado desde la notificación del auto o sentencia casable o desde la notificación de la providencia que atiende su ampliación o aclaración), el recurso de casación se torna en extemporáneo por preclusión, operando entonces su rechazo por improcedente.

En consecuencia, el auto impugnado ha sido emitido en mérito de los actos procesales, otorgando a los justiciables todas las garantías procesales del acceso al órgano judicial para la defensa de sus derechos e intereses, respetando todo el procedimiento estipulado para el conocimiento y resolución de los recursos horizontales y verticales, sin que exista indicios de impedimento o vulneración del trámite correspondiente.

Por otro lado, el legitimado activo dentro de su demanda de acción extraordinaria de protección, menciona que la decisión impugnada es incongruente, pues contraviene actuaciones previas de la propia Corte Nacional de Justicia, a esta garantía, en virtud de la cual los órganos de administración de justicia deben someterse a sus pronunciamientos previos, se la conoce como el principio *stare decisis*.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en la primera jurisprudencia de carácter vinculante, sentencia N.º 001-10-PJO-CC, respecto del principio *stare decisis*, señaló:

La Constitución vigente finalmente reconoce de manera expresa el principio *stare decisis* en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Carta Fundamental. El conocido principio *stare decisis* se ha entendido como aquél deber de las juezas y jueces de adherirse a lo decidido por ellos mismos en el pasado o por las juezas o jueces superiores de la misma jurisdicción; o dicho en otras palabras, en virtud de este principio, el juez debe decidir de acuerdo a lo resuelto en el pasado y no contradecir lo decidido sin una razón poderosa debidamente fundamentada.

Adicionalmente, en la sentencia N.º 112-14-SEP-CC, caso N.º 2204-11-EP, se ha manifestado:

Para garantizar la seguridad jurídica, la autoridad judicial debe mantener el criterio expuesto en los casos similares, toda vez que, el *thema decidendum* se caracteriza por la similitud en los fundamentos fácticos, jurídicos y pretensiones. De allí que por principio procesal *stare decisis*, que no es otra cosa que mantener y guardar coherencia con las



Caso N.º 2181-13-EP

Página 20 de 22

decisiones adoptadas y aplicar en los fallos posteriores, toda vez que se debe observar el principio de igualdad procesal, debió haber fallado de la misma manera ...

En aquel sentido, le corresponde a esta Corte analizar si en el presente caso, la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha respetado criterios previos emitidos en casos análogos.

El legitimado activo en su demanda, señala lo siguiente:

Al respecto, es necesario mencionar que la propia Corte Nacional de Justicia mediante su Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil, dentro del Juicio No. 225-2007, se pronunció respecto a la procedencia del recurso de casación en contra de un auto de calificación de la demanda e incluso resuelve casar el auto en cuestión, tal como se desprende del texto del fallo del 22 de agosto de 2010, las 10h52, que transcribo a continuación:

QUINTO.- (...) 5.3.- En resumen, el “rechazo” de la demanda que hace el Tribunal de segunda instancia, en el auto de calificación de la demanda impugnado, atenta contra el legítimo derecho de defensa del actor, que es una garantía del debido proceso reconocida en el Art. 24 numeral 10 de la Constitución Política de 1998; y, Art. 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República, vigente desde el 20 de octubre de 2008; y, no constituye motivación porque decide asuntos ajenos a la calificación de requisitos formales de los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Civil, lo que acarrea la nulidad de la providencia, al tenor del Art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.- Con la motivación que antecede, la Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, casa y declara nulo el auto dictado por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, el 09 de marzo del 2007, las 10h05 (...)

Es evidente que las actuaciones de la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional perjudica los intereses de las partes procesales, al evidenciar un comportamiento en contra de la ley vigente, sus resoluciones y fallos previos en juicios que coincidían con el objeto de la Litis (auto de calificación a la demanda) incidiendo de forma profunda en los derechos y garantías constitucionales que ostentan las partes en todo proceso judicial... (sic).

De lo anterior se desprende que el fallo al que hace referencia el legitimado activo, fue emitido por la **Sala Temporal Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**, por ende se trata de un caso civil o mercantil, materia distinta de la tributaria a la que se refiere el caso que se analiza en la presente sentencia.

Asimismo, en la sentencia invocada por el legitimado activo en su acción extraordinaria de protección, la Sala Temporal de lo Civil y Mercantil resolvió



Caso N.º 2181-13-EP



casar el auto emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil y declararlo nulo, al concluir que este atenta contra el legítimo derecho de defensa del actor y que adolece de falta de motivación porque decide asuntos ajenos a la calificación de requisitos formales; mientras que en el caso que se analiza, la Sala de Conjuces resolvió rechazar el recurso de hecho y la inadmisibilidad del recurso extraordinario de casación propuesto por la administración tributaria, por no haberse iniciado proceso alguno, al no ser admitida la demanda, por considerar los jueces de instancia que el accionante no cumplió con la aclaración de la demanda ni justificó los alegatos de que las acciones contenciosas tributarias de cobro de créditos tributarios sean acciones ejecutivas susceptibles de la acción prevista en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, vigente en esa época.

En consecuencia, el objeto del fallo citado por el legitimado activo no guarda relación con el objeto del auto que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección.

Por tanto, al no existir identidad de materia y objeto entre la sentencia cuya supuesta contradicción se alega y el auto que se impugna mediante la presente acción, se concluye que no existe vulneración del principio *stare decisis*, por parte de la Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, dentro del recurso de casación N.º 262-2013.

**Que las decisiones judiciales expedidas se cumplan a cabalidad, so pena de la sanción establecida por la ley**

Implica no permitir que las partes procesales queden en situaciones de desamparo judicial, que en la ejecución de la decisión no exista negligencia imputable al juez, que se resuelva las diligencias, peticiones o recursos horizontales y verticales dentro del plazo razonable.

En el caso *sub judice*, al haberse negado el recurso de hecho y en consecuencia, el de casación planteado por el legitimado activo, no corresponde analizar este parámetro, toda vez que el auto no dispone alguna obligación de hacer o no hacer a favor del accionante.

Por las consideraciones que antecede, esta Corte concluye que el auto expedido el 19 de noviembre de 2013, por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que rechaza el recurso de hecho e inadmite el recurso de casación, no ha vulnerado el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial

Caso N.º 2181-13-EP

Página 22 de 22

y expedita de sus derechos e intereses, prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República.

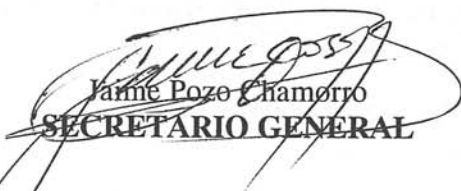
### III. DECISIÓN

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


### SENTENCIA


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

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaiza en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

  
JPCH/mbv/jzj



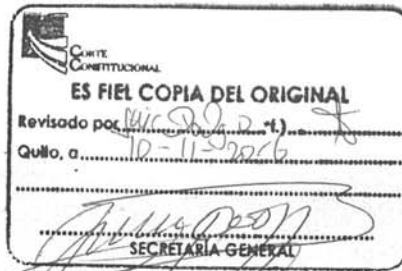
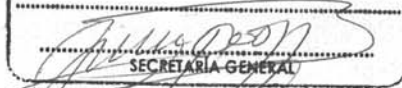


**CASO Nro. 2181-13-EP**

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

JPCH/JDN

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

  
Corte Constitucional  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por *Mic. P. J. D. - t.*  
Quito, a *10-11-2016*  
  
SECRETARÍA GENERAL



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 24 de agosto de 2016



**SENTENCIA N.º 272-16-SEP-CC**

**CASOS Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP ACUMULADOS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

**Caso N.º 0962-11-EP**

El ingeniero Jaime Estrada Bonilla y el doctor Lino Romero Ganchozo en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Manta, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 4 de mayo de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 024-2011/0147-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que la acción N.º 0962-11-EP, tiene relación con el caso N.º 0963-11-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinuesa, el 31 de agosto de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0962-11-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roberto Bhrunis Lamarie y Patricio Herrera Betancourt, el 16 de julio de 2012, avocó conocimiento de la causa N.º 0962-11-EP y en uso de sus atribuciones constitucionales y legales dispuso la acumulación de la causa N.º 0963-11-EP a la causa N.º 0962-11-EP<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Artículo innumerado: "... acumulación de causas.- La Sala de admisión de oficio o a petición de parte dispondrá la acumulación de causas cuando existan procesos con identidad de objeto y acción, con el fin de no dividir la continencia de las mismas. Las causas se acumularán a aquella que primero haya sido admitida. La Secretaría General certificará en todos los expedientes la existencia o no de otras causas con identidad de objeto y acción y el estado procesal de las mismas. En los procesos que no son de competencia de la Sala de Admisión, cuando existan causas con identidad de objeto y acción, conforme la certificación respectiva, el Secretario o Secretaria General remitirá el expediente a la jueza o juez que previno en el conocimiento de la misma para que mediante providencia disponga su acumulación...".

Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados

Página 2 de 20

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

Mediante providencia del 18 de marzo de 2013, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera en calidad de juez sustanciador y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, el 3 de enero de 2013, en sesión extraordinaria, avocó conocimiento de las causas Nros. 0963-11-EP y 0962-11-EP acumulados.

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

#### **Caso N.º 0963-11-EP**

El ingeniero Jaime Estrada Bonilla y el doctor Lino Romero Ganchozo en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Manta, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 4 de mayo de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 024-2011/0147-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que la acción N.º 0963-11-EP, tiene relación con el caso N.º 0962-11-EP<sup>2</sup>.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Pazmiño Freire y Nina Pacari Vega, el 29 de noviembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0963-11-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roberto Bhrunis Lamarie y Patricio Herrera Betancourt, el 16 de julio de 2012, avocó conocimiento de la causa N.º 0962-11-EP y en uso de sus atribuciones

<sup>2</sup> Es importante señalar que a partir de que la Sala de Admisión en referencia, dispuso la acumulación de los casos N.º 0963-11-EP y 0962-11-EP, por tener identidad, tanto en el objeto como en la acción, no obra en el expediente del caso N.º 0963-11-EP, ninguna actuación procesal, puesto que la misma se desarrolló en la causa principal 0962-11-EP.







Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



constitucionales y legales dispuso la acumulación de la causa N.º 0963-11-EP a la causa N.º 0962-11-EP.

### De la solicitud y sus argumentos

#### Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados

La Corte Constitucional considera importante señalar que respecto del contenido de la solicitud y argumentos de los casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados, se lo realizará como si se tratara de uno solo, por cuanto la demanda que dio origen a estos es idéntica, pues ha sido presentada por los mismos legitimados activos con idénticos fundamentos de hecho y de derecho.

En lo principal los accionantes exponen que los jueces de apelación aplicaron normas que no se encontraban vigentes al momento de la presentación de la acción de protección y en consecuencia, consideran que la decisión demandada vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Agregan que el fallo también vulnera el derecho a la seguridad jurídica, puesto que se desconoció el plazo que fue acordado por las partes dentro del contrato de comodato otorgado a favor de la Fundación “Ríos de Agua Viva”, lo cual, a su entender, constituye ley para las partes.

En definitiva, los legitimados activos de la presente acción concluyen que la Sala de Apelación ha inobservado la normativa aplicable a la materia, pues la entidad que representan ha emitido los actos impugnados mediante acción de protección en atención a la normativa que regula el contrato de comodato con sujeción a las cláusulas constantes en el mismo.

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

Del contenido de la acción extraordinaria de protección se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales por parte de los legitimados activos se centra en el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República y por conexidad, en los derechos establecidos en los artículos 66 numeral 26 y 75 ibidem.

#### Pretensión concreta

La pretensión que consta en la demanda de esta acción, es la siguiente:

... comparecemos con la presente acción extraordinaria de protección, para ante la Corte Constitucional con el objeto de proteger los derechos constitucionales que han sido violados. Dejamos constancia que nuestra demanda reúne los requisitos establecidos en el artículo 61 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que solicitamos que esta sea admitida por la sala de admisión de la Corte Constitucional a fin de que posterior a ello y luego del trámite en sentencia la propia Corte Constitucional determine las claras violaciones de nuestros derechos constitucionales y como consecuencia de ello deje sin efecto el fallo dictado por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí el 4 de mayo de 2011...

### Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada el 4 de mayo de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 024- 2011/0147-2011, cuyo texto relevante para este análisis es el siguiente:

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.** Portoviejo, 04 de mayo de 2011; las 09h30. **VISTOS (...)** **PRIMERO.-** Esta Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia, es competente para conocer y resolver en segunda instancia, la presente acción de protección de derechos constitucionales, al tenor de lo preceptuado en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, y literal b) del numeral 1 del artículo 44 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición. **SEGUNDO.-** A esta acción se le ha dado el trámite determinado en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, y en los numerales 2 y 4 del artículo 44 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Constitución para el periodo de transición, por lo que no existiendo omisión de solemnidad sustancial ni violación de trámite, se declara su validez. **TERCERO.-** Conforme lo prescrito en el artículo 88 de la Carta Magna, “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución (...)” **CUARTO.-** Entre los hechos probados que constan de autos, destacan (...) que la Fundación “Ríos de Agua Viva” es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro (...) Desde foja 18 a 28 consta el comodato o convenio suscrito entre la Municipalidad de Manta y la Fundación “Ríos de Agua viva” (...) En virtud de lo expuesto por las partes procesales, la sala procede a revisar exhaustivamente las tablas procesales a fin de confrontar tales alegaciones con lo constante en autos: y, luego de hacerlo ha arribado a las siguientes conclusiones: **A)** Que el artículo 2077 [del Código Civil] establece que el comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma, después de terminado el uso. **B)** Que efectivamente el artículo 1561 del Código Civil, citado por los accionados, establece que el contrato es Ley para las partes contratantes... **C)** En el caso sub judice existen dos comodatos entregados a favor de la Fundación “Ríos de Agua Viva” (...) Al respecto es oportuno mencionado que el artículo 1576 del Código de Procedimiento Civil, establece de manera taxativa que: “Conocida claramente la





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



intención de los contratantes debe estarse a ella más que lo literal de las palabras.”(...) Adicionalmente es menester indicar que el segundo inciso del artículo 1580 del Código Civil, establece que: “Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y la misma materia”. Refiriéndose a las cláusulas de un contrato cuando revisten aparentes contradicciones o desajustes, incongruencias estas que desaparecen una vez examinado e interpretado el contrato en su unidad totalizadora (...) Es decir es posible no limitarse a examinar el contrato cuestionado (primer comodato) como en este caso en su plazo, sino que para develar el quid de las dudas se puede recurrir al análisis de otro contrato posterior entre las mismas partes y sobre la misma materia, como en el comodato celebrado en 1997 en el que se estipula una vigencia de 99 años, lo que develaría la intención de las partes de mantenerse en razón del tiempo prestando servicio social, sin considerar el plazo estipulado en el primer comodato, aceptándolo así la sala, es decir, si bien estamos ante dos comodatos, por dos predios diferentes, la Sala acepta la intención de las partes de prestar servicio social, a través de la Fundación Ríos de Agua Viva, en predios otorgados por la Municipalidad (...) En tal virtud, del estudio de la resolución del Concejo cantonal de Manta (...) se observa que, si bien en la misma se hace referencia a los artículos 1561 y 2083 numeral 3 del Código Civil en concordancia con lo dispuesto en el artículo 278 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ninguna son aplicables al caso sub iudice, en virtud del análisis que antecede en el considerando anterior (...) **SEXTO** (sic).- Otro de los derechos que a decir de la accionante le ha sido violentado es el derecho a la seguridad jurídica (...) Como derivado de lo anotado, se hace notorio que el comodato celebrado entre los justiciables el 11 de septiembre de 1997, establece en su cláusula cuarta que la única razón por la que puede ser terminado el mismo es que la Fundación “Ríos de Agua Viva” deje de funcionar como tal, hecho que ha quedado demostrado no acontece, se está violentando la seguridad jurídica, toda vez que, existe esta cláusula determinada de manera taxativa y restrictiva, la misma que es ley para las partes y que inobserva la resolución del consejo de fecha 15 de julio de 2010, violentándose de esta forma la garantía que tiene la Fundación de seguir haciendo uso del bien municipal (...) **OCTAVO:** En virtud de lo expuesto y habiendo quedado demostrado que el acto impugnado vulnera derechos y garantías constitucionales, de manera específica el derecho a la seguridad jurídica, a la educación y a las personas con discapacidad, cuya reparación y amparo es el objetivo de esta acción de protección, por lo que con plena atención al principio de Supremacía de la Constitución, establecido en el artículo 424 (...) De lo que se establece que la Supremacía constitucional significa que no existe norma superior a la Constitución, debiendo por lo tanto las demás normas de nuestro ordenamiento jurídico, subordinarse a ellas ya que si esto no acontece serán inconstitucionales, es decir, no tendrán validez jurídica ya que al tener la Constitución un carácter normativo y por ende de aplicación directa y eficaz, esta Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve revocar la Sentencia dictada por el Juzgado segundo del trabajo de Manabí, con fecha 08 de abril de 2011, las 17h43, que inadmite la acción de protección planteada por GRACE HOLANDA MOREIRA MACÍAS, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta, declarando consecuentemente con lugar la misma, por falta de motivación del acto impugnado y violación del derecho a la seguridad jurídica, la educación y el derecho de las personas con discapacidad, por lo que se suspende definitivamente los efectos jurídicos de los actos administrativos emanados de las resoluciones del Concejo Cantonal Manta de fecha 15 de julio y 16 de agosto de 2010,

resolviendo de esta forma el recurso de apelación interpuesto por la accionante... (Énfasis consta en el texto original).

### **De la contestación y sus argumentos**

#### **Jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí**

El abogado Ramón Espinel García y los doctores Roosevelt Cedeño López y Oscar Alarcón Castro en calidad de juez y ex jueces, comparecieron mediante escrito<sup>3</sup> presentado ante esta Corte y exponen lo siguiente:

Que en la sentencia presentada por ellos, de forma motivada y amplia, se explicaron las razones para emitir la misma; en aquel sentido, resaltaron que los contratos de comodato entre el Municipio de Manta y la Fundación “Ríos de Agua Viva”, fueron incumplidos por parte de la entidad accionante, lo cual, a su criterio, vulneró la seguridad jurídica.

Agregan que en las cláusulas del comodato celebrado en el año 1997, la única condición establecida para la restitución del predio al Municipio de Manta era que la fundación deje de funcionar como tal, lo cual, a su entender, no ha ocurrido, ya que “... si bien es cierto la intencionalidad de las partes quedó plasmada gramaticalmente...” en el contrato de comodato, desde su perspectiva no se estipuló de “manera taxativa” el tiempo en que la Fundación “Ríos de Agua Viva”, debía realizar las obras.

Por tanto, los jueces de apelación consideran que han emitido una decisión que garantiza la supremacía constitucional y la vigencia plena de los derechos constitucionales de las personas afectadas.

### **Tercero con interés**

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

Dentro del expediente constitucional a foja 306 (caso N.º 0962-11-EP), consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

<sup>3</sup> A foja 308 del proceso constitucional consta el oficio N.º 221-2013-SLNA-CPJP del 3 de abril de 2013, suscrito por la abogada Alexandra Carrillo Carrillo en calidad de secretaria relatora de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al cual se adjunta el escrito contentivo del informe de descargo sobre los argumentos que sustentan la presente acción.





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Por tanto en la tramitación de esta acción, han sido observadas las normas previstas en el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicables al caso, razón por la que se declara su validez.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

El artículo 437 de la Constitución de la República determina con claridad que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas, en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

De esta forma, la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, según lo previsto en la Constitución de la República y en la ley de la materia, así como en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en varias de sus decisiones, procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso. De ahí que este Organismo por medio de la referida garantía jurisdiccional, únicamente se pronunciará respecto de dos asuntos principales: la vulneración de derechos constitucionales o de garantías del debido proceso.

En virtud de aquello, esta acción debe ser entendida como una garantía constitucional que tiene como finalidad verificar el cumplimiento del debido proceso y garantizar además los derechos constitucionales que presuntamente,

podrían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales, razón por lo que no debe ser confundida con un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional y está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para su procedencia<sup>4</sup>.

En definitiva, esta Corte mediante la referida acción, únicamente realiza el control de constitucionalidad de las sentencias provenientes de la justicia ordinaria, más no constituye una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tiene como finalidad deslegitimar la actuación de juezas y jueces; por el contrario, coadyuva con la existencia de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios contenidos en el texto constitucional<sup>5</sup>.

### **Análisis constitucional**

Con las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

**La sentencia dictada el 4 de mayo de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 024- 2011/0147-2011, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

De conformidad con la norma consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica "... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

En aquel sentido, en la sentencia N.º 033-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1442-12-EP, la Corte Constitucional expuso:

... que la seguridad jurídica se instituye en el derecho que tenemos todos los justiciables para obtener certeza y conocer con anticipación la normativa pertinente a la que debemos estar sujetas todas las personas, por una parte, y por otra que las autoridades competentes, dentro de un caso concreto, cumplan con su obligación de aplicar el ordenamiento jurídico preestablecido, con estricta sujeción a las normas-principios establecidos en la Constitución de la República, para que el efecto de sus actuaciones sea el de generar confianza en todos los segmentos de la sociedad.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 134-14-SEP-CC, caso N.º 1714-12-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 139-14-SEP-CC, caso N.º 0156-14-EP.





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



Página 9 de 20

Respecto de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios de sus fallos, ha señalado:

El sistema procesal es un medio para realizar la justicia y ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades, sin que por ello deje la Corte de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes...<sup>6</sup> La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional...<sup>7</sup> La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción<sup>8</sup>...

En este contexto, el derecho constitucional a la seguridad jurídica es un derecho consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia<sup>9</sup>, cuya legitimidad encuentra sustento en el mismo texto constitucional, el cual garantiza el acatamiento de las garantías enunciadas explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes, permitiendo guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos y la equidad procesal, lo cual, a su vez, asegurará estabilidad y confiabilidad en la administración de justicia.

Determinado así el marco jurídico y jurisprudencial que contiene el derecho a la seguridad jurídica, corresponde centrar nuestro análisis al caso *sub judice*. En este contexto, a fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Corte Constitucional procederá a referirse a la naturaleza de la acción de protección.

La acción de protección contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República, constituye una garantía jurisdiccional que tiene por finalidad "... el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales...". Dicha norma constitucional, dispone:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

<sup>6</sup> Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú (fondo, reparaciones y costas), párr. 58.

<sup>7</sup> Caso Cayara vs. Perú (Excepciones Preliminares) párr. 63.

<sup>8</sup> Caso López Mendoza vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 199.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

De conformidad con el enunciado normativo que precede, la Corte Constitucional en varios de sus fallos, ha sido enfática en sostener que la acción de protección, constituye la garantía más eficaz y adecuada que debe ser desplegada en los casos en que de forma evidente, se haya vulnerado derechos constitucionales, por parte de autoridades públicas o privadas. En aquel sentido, esta Corte ha establecido como regla jurisprudencial con efectos *erga omnes*, lo siguiente:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido<sup>10</sup>.

Por consiguiente, el análisis que debe realizar el juez constitucional que conoce acciones de protección, radica en la verificación de la vulneración de derechos constitucionales proveniente de actos u omisiones de cualquier autoridad no judicial, puesto que su finalidad es justamente reparar el daño ocasionado por aquella vulneración.

Remitiendo nuestro análisis al caso concreto, se aprecia que en la parte expositiva de la sentencia objeto de análisis de esta acción, los jueces de apelación, transcribieron los antecedentes del caso, así como los argumentos contenidos tanto en el recurso de apelación como aquellos esgrimidos en la audiencia pública por los intervinientes; en tanto que en los considerandos primero y segundo fijaron su competencia y declararon la validez del proceso:

**PRIMERO.-** Esta Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia, es competente para conocer y resolver en segunda instancia, la presente acción de protección de derechos constitucionales, al tenor de lo preceptuado en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, y literal b) del numeral 1 del artículo 44 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición. **SEGUNDO.-** A esta acción se le ha dado el trámite determinado en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, y en los numerales 2 y 4 del artículo 44 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Constitución para el periodo de transición, por lo que no existiendo omisión de solemnidad sustancial ni violación de trámite, se declara su validez.



<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, dentro del caso N.º 0530-10-JP





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



Mientras que en el considerando tercero determinaron la normativa que a su criterio, regulaba la acción de protección, así como su naturaleza y objetivo:

**TERCERO.-** Conforme lo prescrito en el artículo 88 de la Carta Magna, “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”. En virtud de aquello, del análisis que realiza la Sala, al libelo inicial, se establece que el acto impugnado, proviene de una autoridad pública no judicial, como es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta (...) y que a decir de la accionante, viola el derecho a la seguridad jurídica, a la educación; y, a las personas discapacitadas (...) siendo pertinente que la Sala proceda al análisis del asunto debatido, esto es, la existencia o no de las infracciones constitucionales alegadas.

En el considerando cuarto se observa que en atención a los argumentos expuestos por la parte recurrente<sup>11</sup>, mediante el análisis de actos contractuales<sup>12</sup> y al amparo de normativa infraconstitucional<sup>13</sup>, los jueces de instancia, dedujeron que el acto administrativo impugnado<sup>14</sup> vulneraba derechos constitucionales:

**CUARTO.-** Entre los hechos probados que constan de autos, destacan (...) que la Fundación “Ríos de Agua Viva” es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro (...) Desde foja 18 a 28 consta el “comodato o convenio suscrito entre la Municipalidad de Manta y la Fundación “Ríos de Agua viva” (...) En virtud de lo expuesto por las partes procesales, la sala procede a revisar exhaustivamente las tablas procesales a fin de confrontar tales alegaciones con lo constante en autos: y, luego de hacerlo ha arribado a las siguientes conclusiones: **A)** Que el artículo 2077 [del Código Civil] establece que el comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma, después de terminado el uso. **B)** Que efectivamente el artículo 1561 del Código Civil, citado por los accionados, establece que el contrato es Ley para las partes contratantes... **C)** En el caso sub judice existen dos comodatos entregados a favor de la Fundación “Ríos de Agua Viva” (...) Al respecto es oportuno mencionado que el artículo 1576 del Código de Procedimiento Civil, establece de manera taxativa que: “Conocida claramente la intención de los contratantes debe estarse a ella

<sup>11</sup> En varios párrafos del considerando cuarto, los jueces de instancia relacionan su análisis con la argumentación contenida en el recurso de apelación, como en el siguiente caso: “... D)... la accionante indica que con este acto emitido por autoridad pública se están vulnerando derechos constitucionales, tales como el derecho a la educación, a la seguridad jurídica y a las personas discapacitadas...”

<sup>12</sup> Los jueces de apelación en el considerando cuarto, realizaron un análisis de las cláusulas contenidas en los contratos de comodato suscritos entre la Municipalidad de Manta y la Fundación “Ríos de Agua Viva”.

<sup>13</sup> El análisis realizado por los jueces de instancia estuvo sustentado en normativa legal referente al contrato en general, y al comodato en particular, contenidas en los artículos 1561, 1562, 1577, 1580, 2077 del Código Civil, entre otros.

<sup>14</sup> El acto administrativo impugnado estaba contenido en la resolución emitida el 15 de julio de 2010, ratificada el 16 de agosto de 2010 por el Consejo Municipal del cantón Manta, que disponía: “... La restitución al patrimonio municipal de los bienes cedidos en comodato por la Municipalidad de Manta, a favor de la Fundación Ríos de Agua Viva...”

más que lo literal de las palabras.”(...) Adicionalmente es menester indica que el segundo inciso del artículo 1580 del Código Civil, establece que: “Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y la misma materia.” Refiriéndose a las cláusulas de un contrato cuando revisten aparentes contradicciones o desajustes, incongruencias estas que desaparecen una vez examinado e interpretado el contrato en su unidad totalizadora (...) Es decir es posible no limitarse a examinar el contrato cuestionado (primer comodato) como en este caso en su plazo, sino que para develar el quid de las dudas se puede recurrir al análisis de otro contrato posterior entre las mismas partes y sobre la misma materia, como en el comodato celebrado en 1997 en el que se estipula una vigencia de 99 años, lo que develaría la intención de las partes de mantenerse en razón del tiempo prestando servicio social, sin considerar el plazo estipulado en el primer comodato, aceptándolo así la sala, es decir, si bien estamos ante dos comodatos, por dos predios diferentes, la Sala acepta la intención de las partes de prestar servicio social, a través de la Fundación Ríos de Agua Viva, en predios otorgados por la Municipalidad...

De la transcripción realizada se advierte que el conflicto llevado a instancias constitucionales requirió de los jueces de la Sala de Apelación, un análisis de legalidad referente a la interpretación y aplicación de normas infraconstitucionales específicamente, de los contratos de comodato suscritos entre la Municipalidad de Manta y la Fundación “Ríos de Agua Viva”, el primero otorgado el 28 de febrero de 1994 y el segundo el 11 de septiembre de 1997, así como de la normativa contenida en los artículos 1561, 1562, 1577, 1580, 2077 del Código Civil<sup>15</sup>, entre otros.

Finalmente se aprecia que las autoridades jurisdiccionales, sin explicar las razones que les llevó a determinar la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales, aseveraron que el acto administrativo impugnado, vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la educación, como se puede advertir en el considerando octavo:

**OCTAVO:** En virtud de lo expuesto y habiendo quedado demostrado que el acto impugnado vulnera derechos y garantías constitucionales, de manera específica el derecho a la seguridad jurídica, a la educación y a las personas con discapacidad, cuya reparación y amparo es el objetivo de esta acción de protección, por lo que con plena atención al principio de Supremacía de la Constitución, establecido en el artículo 424 (...)

<sup>15</sup> Código Civil Ecuatoriano. “Art. 1561.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. Art. 1562.- Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan, no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que, por la ley o la costumbre, pertenecen a ella. Art. 1577.- Por generales que sean los términos de un contrato, sólo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado. Art. 1580.- Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándose a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad. Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia. O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra. Art. 2077.- Comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa”.





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



esta Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve revocar la Sentencia dictada por el Juzgado segundo del trabajo de Manabí, (...) que inadmite la acción de protección planteada (...) declarando consecuentemente con lugar la misma, por falta de motivación del acto impugnado y violación del derecho a la seguridad jurídica, la educación y el derecho de las personas con discapacidad, por lo que se suspende definitivamente los efectos jurídicos de los actos administrativos emanados de las resoluciones del Concejo Cantonal Manta de fecha 15 de julio y 16 de agosto de 2010, resolviendo de esta forma el recurso de apelación interpuesto por la accionante...

En este contexto, esta Corte reitera que la vulneración de un derecho constitucional no puede nacer de la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional, pues aquello significaría desbordar el ámbito de competencia de la justicia constitucional, ya que la misma no puede sustituir los mecanismos de protección previstos en la legislación ordinaria, “pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial”<sup>16</sup>.

Al respecto, este Organismo constitucional ha sido enfático en señalar que el juez que conoce de garantías jurisdiccionales debe ajustar sus actuaciones a la normativa constitucional, legal y jurisprudencial que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; en virtud de lo cual, “... 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...”<sup>17</sup>.

De ahí que las actuaciones realizadas por la Sala de Apelación, evidencian que la misma sobrepasó los límites previstos para el conocimiento y resolución de una acción de protección, pues es indudable que el análisis del caso, no se centró en comprobar si existió vulneración de derechos constitucionales, sino más bien en la interpretación de la normativa referente a materia contractual en particular, respecto a la vigencia de los contratos de comodato suscritos entre la Municipalidad de Manta y la Fundación “Ríos de Agua Viva”.

Al respecto en la sentencia N.º 057-15-SEP-CC, caso N.º 0825-13-EP, la Corte Constitucional expuso lo siguiente:

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.  
<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

Para declarar la vulneración de un derecho constitucional, el juez constitucional debe realizar una confrontación de los aspectos alegados con los principios y reglas previstos en la Constitución de la República y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a partir de ese ejercicio se determina si efectivamente existe tal vulneración, siendo la tarea del juzgador, revestido de jurisdicción constitucional, determinar si efectivamente en los casos sometidos a su conocimiento se han vulnerado o no estos derechos.

En este contexto, es importante resaltar que el respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite la observancia de las normas del debido proceso y el cumplimiento del derecho constitucional a la seguridad jurídica; sin embargo, en el caso que se examina, al pretender subsanar la supuesta vulneración de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de una garantía jurisdiccional, a más de generar inseguridad jurídica, provoca la desnaturalización de la acción de protección.

Por tanto, esta Corte considera que las actuaciones de los juzgadores en el caso concreto, contravienen el objeto y la naturaleza de la acción de protección, por cuanto omitieron su deber de determinar si efectivamente, dentro de la acción de protección N.º 024-2011/0147-2011, existió vulneración de derechos constitucionales que pudieran ser tutelados por dicha garantía.

En función de los criterios expuestos, esta Corte concluye que los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al emitir la sentencia el 4 de mayo de 2011, dentro de la acción de protección N.º 024-2011/0147-2011, vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto al dictar la misma inobservaron las normas jurídicas previas, claras y públicas aplicables al caso, así como los precedentes jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento para los operadores jurídicos dictados por la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación constitucional.

### **Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional**

Con estricta sujeción a las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República le conceden a la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, y en observancia del principio *iura novit curia*<sup>18</sup>, cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los

<sup>18</sup> Este principio ha sido desarrollado por esta Corte Constitucional en varios de sus fallos, entre los cuales están: Sentencia N.º 164-15-SEP-CC, caso N.º 0947-11-EP; sentencia N.º 085-13-SEP-CC, caso N.º 1344-12-EP; sentencia N.º 002-09-SAN-CC, caso N.º 0005-08-AN.





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



mismos, este Organismo considera fundamental emitir un pronunciamiento sobre la pertinencia de la pretensión constante en la garantía constitucional presentada.

En aquel contexto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva<sup>19</sup> (...) Esta Corte para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso de acción de protección<sup>20</sup>.

En atención a los criterios precedentes, corresponde a este Organismo constitucional examinar la pretensión de la legitimada activa, dentro de la acción de protección N.º 024-2011/0147-2011, con la finalidad de verificar si efectivamente la vulneración de derechos invocados por aquella, es tutelable mediante una acción de protección. Por tanto, esta Corte planteará y resolverá el siguiente problema jurídico:

**La pretensión de la accionante Grace Holanda Moreira-Macías, respecto de que se disponga la vigencia del comodato otorgado por la Municipalidad de Manta a favor de la Fundación “Ríos de Agua Viva, ¿era un asunto de tutela mediante una acción de protección?**

Previo al desarrollo del problema jurídico que precede, esta Corte estima necesario referirse a los antecedentes del caso con la finalidad de poseer mayores elementos de juicio para emitir un pronunciamiento sobre el mismo.

El Concejo Municipal de Manta, mediante resolución emitida el 15 de julio de 2010, ratificada el 16 de agosto de 2010, decidió la restitución al patrimonio municipal de los bienes cedidos en comodato por la Municipalidad de Manta a favor de la Fundación “Ríos de Agua Viva”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-SEP-CC.

<sup>21</sup> Es importante señalar que la Municipalidad de Manta y la Fundación “Ríos de Agua Viva”, suscribieron dos contratos de comodato: El primero otorgado el 28 de febrero de 1994 -con una duración de 10 años-, y el segundo otorgado el 11 de septiembre de 1997 -con una duración de 99 años- independientes uno del otro. De la lectura del proceso, se advierte que la razón que tuvo el referido Municipio para emitir la resolución impugnada y restituir a su patrimonio los bienes entregados en comodato fue la

Ante tal decisión, la ciudadana Grace Holanda Moreira Macías, por sus propios derechos y en calidad de directora ejecutiva encargada de la Fundación “Ríos de Agua Viva”, planteó una acción de protección la cual fue sustanciada por el Juzgado Segundo del Trabajo de Manta, que mediante sentencia del 8 de abril de 2011, negó la acción planteada.

De esta decisión, la parte accionante, Fundación “Ríos de Agua Viva”, interpuso recurso de apelación, que recayó en la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, instancia que el 4 de mayo de 2011, aceptó el recurso interpuesto, revocó la sentencia recurrida y admitió la acción propuesta.

Por consiguiente, los accionantes, ingeniero Jaime Estrada Bonilla y el doctor Lino Romero Ganchozo en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Manta, presentaron acción extraordinaria de protección.

Determinados así los antecedentes del caso, corresponde centrar el presente análisis en el desarrollo del problema jurídico *supra*. En este sentido, la pretensión que consta en la demanda de acción de protección, es la siguiente:

... solicitamos que luego de la sustanciación de la presente causa; en sentencia (...) se disponga:

- 1.- Se declare la vulneración de nuestro derecho a la seguridad jurídica a la entidad que represento Fundación Ríos de Agua Viva (...) y el derecho a la educación para nuestros estudiantes...
- 2.- Se suspenda definitivamente los efectos jurídicos de los actos administrativos emanados de las resoluciones del Concejo Cantonal de Manta de fecha 15 de julio y 16 de agosto del 2010...
- 3.- Se disponga la plena vigencia del comodato que por 99 años se otorgó en forma constitucional y legítima a favor de la Fundación Ríos de Agua Viva, para proveer el servicio social que presta, estando las partes obligadas a sus cláusulas.

El principal argumento que expuso la accionante Grace Holanda Moreira Macías en la demanda contentiva de la acción de protección fue que el acto administrativo impugnado, vulneró los derechos de su representada. Fundación “Ríos de Agua Viva”, con el argumento de que se ha incumplido con los fines para los cuales fueron destinados los bienes inmuebles, pretende dar por

---

terminación del tiempo estipulado, en el primer caso, y en el segundo, el incumplimiento por parte de la Fundación “Ríos de Agua Viva”, de los fines para los que fue entregado el bien inmueble.





Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



terminado el contrato de comodato y en consecuencia, restituir tales bienes a la Municipalidad de Manta<sup>22</sup>.

Así también, del contenido de la demanda de acción de protección, sobresale:

En fecha 18 de Agosto del 2010, mediante oficio No. 60-SM-SMC., la Secretaria Municipal (...) emite un comunicado exponiendo que el Ilustre Concejo Cantonal de Manta en Sesión Ordinaria celebrada el lunes 16 de agosto de 2010 (...) resolvió ratificar la resolución adoptada el 15 de Julio de 2010, para el comodato otorgado por el lapso de 10 años en aplicación de los artículos 1561 y 2083 del Código Civil; y, para el comodato otorgado por el lapso de 99 años, en aplicación de los artículos 1561 y 2083 numeral 3 del Código Civil, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 278 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que señala que debe restituirse el bien materia del comodato al Patrimonio Municipal”.

En fecha 25 de Marzo del 2011 mediante oficio No. 144-ALC-M-JEB el Señor Ing. Jaime Estrada Bonilla en su calidad de Alcalde del Cantón Manta me notifica lo siguiente: “En cumplimiento a la Resolución de Concejo de fecha julio 15 de 2010, en la cual se resolvió restituir los bienes entregados en comodato a la Fundación “RIOS DE AGUA VIVIA” de las áreas de 2.025 m2 y 4.515. 50 m2 (...) y en virtud de que ha concluido el año lectivo, comunico a usted, que este Gobierno Municipal procederá a realizar la Entrega Recepción de dichas áreas, la cual se llevará a efecto el día miércoles 30 de marzo de 2011...

Del análisis de la transcripción *supra*, se desprende que a criterio de la accionante, el pronunciamiento de la autoridad administrativa en esos términos significó una vulneración de los derechos constitucionales de su representada, y en virtud de aquello, pretendía que mediante la acción de protección se suspenda definitivamente los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las resoluciones del 15 de julio y 16 de agosto del 2010, emitidos por el Consejo Cantonal de Manta y por consiguiente, “... se disponga la plena vigencia del comodato que por 99 años se otorgó en forma constitucional y legítima a favor de la Fundación Ríos de Agua Viva, para proveer el servicio social que presta, estando las partes obligadas a sus cláusulas”.

De lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional colige que la pretensión de la legitimada activa, mediante la acción de protección planteada, era la de obtener la vigencia de los comodatos otorgados por el Concejo Municipal de Manta, el primero resuelto en sesión del 28 de febrero de 1994, por el lapso de 10 años sobre el área total de 2.025.00 metros cuadrados y el segundo, resuelto en sesión del 11 de septiembre de 1997, por el lapso de 99 años, por un área total

<sup>22</sup> El primer inmueble entregado en comodato fue resuelto en sesión del 28 de febrero de 1994, por el lapso de 10 años, por un área total de 2.025.00 m2; para la construcción de un Centro de Enseñanza; mientras que el segundo inmueble entregado en comodato fue resuelto en sesión de 11 de septiembre de 1997, por el lapso de 99 años, por un área total de 4. 515. 50 m2; para la construcción de talleres de enseñanza técnica, cancha múltiple, dispensario médico, guardería infantil, puesto de auxilio inmediato (UPC).

de 4.515. 50 metros cuadrados.

A partir de lo argumentado en líneas precedentes, se determina que tanto la pretensión, como el resto de elementos presentados al juez de instancia, no configuran una vulneración de derechos constitucionales que pudiera ser declarada por medio de una acción de protección, puesto que la intención de la accionante era que se declare un derecho sobre bienes inmuebles determinados, lo cual se encasilla en materia que compete ser resuelta en la justicia ordinaria.

Al respecto, esta Corte enfatiza lo dispuesto en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en relación a que la acción de protección de derechos no procede: “... 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. En efecto, es importante resaltar que:

El respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permiten el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país (...) la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución<sup>23</sup>.

Por tanto, cabe reiterar que en el actual Estado constitucional de derechos y justicia, los derechos contenidos en la Constitución no son declarados, sino tutelados, y solo en el evento que el juzgador encuentre que aquellos derechos han sido vulnerados, mediante acciones de garantías jurisdiccionales, le compete declarar su vulneración y ordenar su reparación integral.

En este contexto es importante recordar que la Corte Constitucional del Ecuador, en su más reciente jurisprudencia vinculante contenida en la sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP, ha sido muy clara en exponer que:

... existen circunstancias en las que si bien la persona considera que se han afectado sus derechos, la conducta denunciada no ataca directamente a la faceta constitucional del mismo, sino que el derecho ha sido quebrantado en su dimensión legal que si bien tiene siempre un trasfondo constitucional, pues todos los derechos se encuentran garantizados en la Constitución, no reclama la misma urgencia ni el mismo grado de celeridad que si se tratara de un derecho constitucional. Por el contrario, estos supuestos exigen la existencia de mecanismos, previstos en leyes especiales, que resultan convenientes para resolver sobre el asunto controvertido. De ahí que en esos casos, la vía adecuada y eficaz es la prevista en la justicia ordinaria, ya sea por ser expeditivo o porque confiere a la o al interesado algún beneficio particular que la acción de protección no contempla, haciendo más efectiva la tutela.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.







Casos Nros. 0962-11-EP y 0963-11-EP acumulados



En función de los criterios expuestos, se concluye que la pretensión contenida en la acción de protección N.º 024-2011/0147-2011, no era de aquellas que pudieran ser tuteladas mediante dicha garantía jurisdiccional, en tanto la misma no ha sido creada para servir de mecanismo alternativo o de reemplazo a los medios judiciales ordinarios, con los que cuenta toda persona para la protección de sus derechos y solución de controversias de naturaleza infraconstitucional.

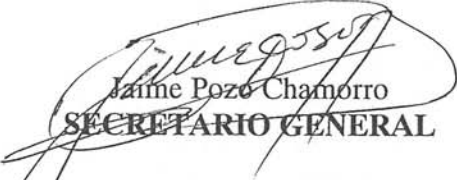
### III. DECISIÓN

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

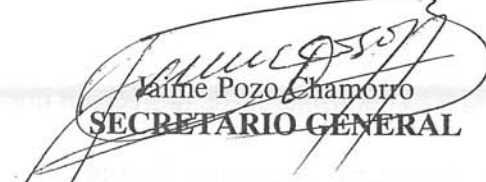
#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 4 de mayo de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 024-2011.
  - 3.2. Dejar en firme la sentencia del 8 de abril de 2011, emitida por el juez del Juzgado Segundo de Trabajo de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0147-2011.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
 Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

  
JPCH/mbv/jzj

  
CORTE  
CONSTITUCIONAL  
**ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL**  
Revisado por, *Karlene R. f.)*  
Quito, a *1.0 NOV 2016*  
  
SECRETARIA GENERAL



CASO Nro. 0962-11-EP y 0963-11-EP ACUMULADOS

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

JPCH/JDN





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 24 de agosto de 2016



SENTENCIA N.º 273-16-SEP-CC

CASO N.º 0534-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

**Resumen de admisibilidad**

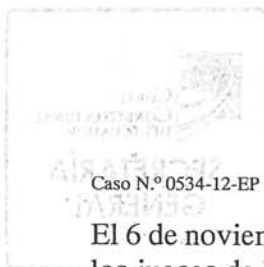
La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por los señores Miguel Ángel Fereño Rocano y Manuel Gonzalo Cobos Torres, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paute, respectivamente, en contra de la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2011, por los conjuces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 213-11.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general del Organismo, el 29 de marzo de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 0534-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, mediante providencia del 27 de abril de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0534-12-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 5 de julio del 2012, correspondió al doctor Alfonso Luz Yunes sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 19 de julio de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, así como al juez quinto de garantías penales de Paute, a fin de que en el plazo de quince días presenten un informe de descargo sobre los fundamentos de la demanda.



Caso N.º 0534-12-EP

Página 2 de 13

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 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, correspondió a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, sustanciar la presente causa, quien mediante providencia del 4 de septiembre de 2013, avocó conocimiento de la misma y dispuso la notificación con la recepción del proceso a las partes procesales.

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

### **Decisión judicial impugnada**

Los señores Miguel Ángel Fereño Rocano y Manuel Gonzalo Cobos Torres, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paute, respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2011, por los conjuces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 213-11.

En lo principal, la sentencia impugnada establece:

**PRIMERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY.- Cuenca, 12 de diciembre del 2011, las 08h11. VISTOS (...) TERCERO: PRETENSIÓN DE LOS ACCIONANTES:** Los ciudadanos José Jacinto Ortiz Cáceres y Galo Miguel Méndez Ávila, comparecen deduciendo acción de protección de Derechos Constitucionales, en contra del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PAUTE (...) Solicitando que al aceptar la acción se disponga que se adopten todas las medidas de reparación integral, entre ellas, se disponga se deje sin efecto y se anule el proceso administrativo del concurso de méritos y oposición para la selección y designación del Registrador de la Propiedad del Cantón Paute, incluida su convocatoria (...) Al respecto, del análisis exhaustivo de todo lo actuado dentro de la presente acción constitucional se observa y se llega a la certeza que efectivamente los accionados han vulnerado garantías y derechos constitucionales, así se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues no se han respetado normas jurídicas explícitamente el Debido Proceso que se debió cumplir en la respectiva convocatoria al concurso de oposición y méritos para la designación del registrador de la propiedad del Cantón Paute, pues ha quedado demostrado que los accionados no han cumplido con lo que determina el Reglamento para Concursos de Registradores de la Propiedad, en su artículo 8, ya que no se han efectuado las publicaciones pertinentes con dicha norma lo exige (...) los



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR  
Caso N.º 0554-12-EP



accionados pretendiendo dar cumplimiento a la norma indicada en el Reglamento que se hace referencia realizan tanto publicaciones tanto en un Diario Regional como lo es el Mercurio de esta ciudad de Cuenca, como en un “semanario” como lo es el Sol, hecho que violenta la norma que debió efectivamente aplicarse, pues es fácil concluir que El Sol al ser un semanario no circula todos los días sino cada semana por lo que no puede legalmente considerarse como un diario local (...) hecho que hace que se materialice una vulneración al derecho de todos los ciudadanos del Estado Ecuatoriano a conocer y participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, presupuestos que han sido demostrados pues como se ha analizado, los accionantes efectivamente han probado un derecho subjetivo constitucional que les asiste fue violentado (...) sin haberse percatado de esta violación al debido proceso al violentar lo establecido en el Reglamento respectivo para el concurso. SÉPTIMO.- RESOLUCIÓN JUDICIAL.- Con todo lo analizado, fundamentado y motivado en el presente fallo, esta Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, aceptando el recurso de apelación interpuesto por los accionantes, revoca la sentencia recurrida y dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado MUNICIPAL DEL CANTON PAUTE deje sin efecto y anule el proceso administrativo del concurso de merecimientos y oposición para la selección y designación del Registrador de la Propiedad del Cantón Paute, de tal manera que las cosas vuelvan a su estado anterior (...) Notifíquese. (Sic).

#### Detalle y fundamento de la demanda

Los legitimados activos aducen que la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección, vulnera normas y principios determinados en la Constitución de la República.

En lo principal, argumentan una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, en la medida que los jueces han inobservado la naturaleza de la acción de protección, habiendo resuelto mediante la sentencia impugnada asuntos que devienen en temas de legalidad, ya que consideran que del contenido del fallo se advierte que el análisis del mismo se fundamentó en normas de carácter legal y reglamentaria, a efectos de determinar si la publicación para el llamado al concurso se la hizo de acuerdo a lo establecido en el Reglamento para Concursos de Registradores de la Propiedad.

Asimismo, indican que de no haber estado de acuerdo con el procedimiento para la designación del registrador de la propiedad, existían las vías adecuadas y pertinentes para su resolución en la justicia ordinaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la República que se refiere a la posibilidad de impugnación de los actos administrativos, tanto en sede administrativa, como en otros órganos de la Función Judicial.



Finalmente, señalan que se ha generado una vulneración al debido proceso, en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno, en razón de que:

... los Jueces Provinciales no consideraron que el proceso de designación y nombramiento de Registrador de la Propiedad del cantón Paute, ha concluido, con el proceso democrático de participación y veeduría ciudadana (...) El nombramiento extendido a favor del Dr. Zúñiga le confiere derechos subjetivos al trabajo y a la estabilidad en su cargo; derechos que deben ser garantizados y respetados sin que se hubiere contado con dicho funcionario para que haga ejercicio de su derecho legítimo a la defensa, circunstancia que no se ha cumplido ...

### **Derechos constitucionales que la accionante considera vulnerados**

De la lectura de la demanda formulada, los accionantes consideran principalmente vulnerado su derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República y el derecho a la defensa, en la garantía de que nadie podrá ser forzado a declarar en contra de sí mismo, sobre asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal c ibídem.

### **Pretensión concreta**

De conformidad con lo establecido en su demanda, los legitimados activos solicitan a esta Corte Constitucional:

... que se admita LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia, se deje sin efecto la Sentencia dictada por los Señores Jueces Provinciales de Mayoría de la Primera Sala Especializada de lo Penal de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (...) esto implica declarar si lugar la Acción de Protección ...

### **De la contestación y sus argumentos**

De la revisión del expediente constitucional, no se encuentra aparejado al mismo el informe que debía presentar la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, conforme lo ordenado en el auto dictado el 19 de julio de 2012, por parte del juez sustanciador.

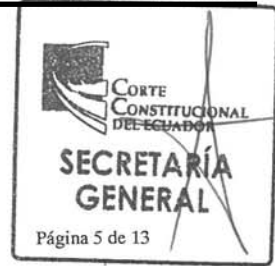
### **Juez quinto de garantías penales del Azuay**

A foja 29 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el abogado Jaime Vintimilla Bravo, juez quinto de garantías penales del Azuay, a través del cual manifiesta:

Que a la fecha de presentación de la acción de protección, el juez se encontraba a cargo de otro despacho, además que la acción extraordinaria de protección es planteada en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**  
Caso N.º 0534-12-EP



Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, “... siendo esta resolución la que motiva la acción; por lo cual como informe de descargo expongo que se tenga en cuenta la argumentación jurídica esbozada por el señor Juez Temporal Dr. Javier Prieto al hacer la valoración entre los hechos que sostienen los accionantes como violación de garantías fundamentales...”.

### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presenta su escrito que consta a foja 33 del expediente constitucional, por el cual establece:

En primer lugar, aduce una vulneración del numeral tercero del artículo 76 de la Constitución, en razón de que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paute, en uso de sus facultades constitucionales, convocó a concurso de méritos y oposición para el cargo de registrador de la propiedad; por tanto, se debió considerar el mandato supremo del Estado en cuanto al respeto del principio de competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados.

Asimismo, indica una contradicción con el artículo 226 de la Constitución de la República; pues a su criterio, los jueces que conocen de garantías jurisdiccionales de protección de derechos “... están impedidos de conocer y resolver sobre asuntos relacionados con actos normativos de carácter general que sean emitidos por las instituciones del Estado...”. En el presente caso indica que el concurso se realizó en apego a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, bases del concurso que son de carácter general, que sólo pueden ser impugnados por inconstitucionales.

Finalmente expresa que “... los jueces no consideraron que quienes impugnaron el concurso de méritos y oposición para Registrador de la Propiedad del Cantón Paute y propusieron la acción de protección, no demostraron en que forma y de qué manera dicho concurso y las bases de aquél vulneraron derechos constitucionales...”.

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías





Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan vulnerado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas ante la Corte Constitucional y proceden solamente cuando se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Lo anterior implica que la acción extraordinaria de protección, como garantía constitucional jurisdiccional, constituye un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano. La tarea de dicha acción es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparatoria.

### **Determinación y argumentación del problema jurídico**

Siendo el estado de la causa el de resolver, al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si las providencias objeto de la presente acción han vulnerado derechos constitucionales, para lo cual responderá el siguiente problema jurídico:

**La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, del 12 de diciembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 213-11, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Previo a dilucidar el problema jurídico planteado, es importante referirse que en la acción extraordinaria de protección planteada, se advierte que los legitimados

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Q.' or similar, located at the bottom right of the page.



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**  
Caso N.º 0534-12-EP



activos consideran que a más del derecho a la seguridad jurídica, la sentencia impugnada vulneró el derecho a la defensa, en la garantía de ser escuchado. Sin embargo, de la argumentación expuesta, se desprende que la misma se encuentra principalmente orientada en establecer una posible vulneración al primero de los citados; por lo que éste constituirá el derecho a analizar por parte de este organismo jurisdiccional.

La seguridad jurídica, de conformidad con lo establecido 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...”<sup>1</sup>. En otras palabras, la seguridad jurídica implica por parte de las autoridades públicas, sujetarse a las normas que componen el sistema jurídico nacional, con base en las competencias atribuidas a cada una<sup>2</sup>.

En otras palabras, la seguridad jurídica guarda una estricta vinculación con el cumplimiento y aplicación de reglas y principios constitucionales, para efectos de salvaguardar una verdadera supremacía constitucional. En este sentido, todo acto proveniente del ejercicio de la potestad pública debe respetar la normativa constitucional, así como fundamentarse en las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las mismas que deben ser previas, claras y públicas.

En esta línea, considerando que este derecho se vincula directamente con el cumplimiento y efectividad de los demás derechos, no debe interpretárselo de manera aislada dentro del texto constitucional, en tanto “... su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto...”<sup>3</sup>.

En este sentido, la seguridad jurídica:

... se constituye en un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa...<sup>4</sup>.

En el ámbito de la administración de justicia, la seguridad jurídica se manifiesta cuando el juez que conoce de un caso puesto a su conocimiento, emplea normas

<sup>1</sup> Constitución de la República, artículo 82.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, Caso N.º 1975-11-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-14-SEP-CC, caso N.º 1733-11-EP.



Caso N.º 0534-12-EP

Página 8 de 13

claras, previas y públicas pertinentes para su resolución. De este modo:

... constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional cuanto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia para ello; generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales...<sup>5</sup>.

A la luz del derecho descrito en párrafos anteriores, es importante referirse a los antecedentes procesales que dieron origen a la presente acción extraordinaria de protección. En ese sentido, a foja 85 del expediente de primera instancia, obra la acción de protección presentada por los señores José Jacinto Ortiz Cáceres y Galo Miguel Méndez Ávila, cuyo fin era "... suspender y nulitar el concurso de oposición y méritos..." de designación del registrador de la propiedad del cantón Paute. Los accionantes alegaron en lo principal, la vulneración de los artículos 95, 82 y 76 de la Constitución de la República, con relación a la participación social, seguridad jurídica y debido proceso, respectivamente.

Una vez efectuado el sorteo correspondiente, la causa pasó a conocimiento del Juzgado Quinto de Garantías Penales de Paute. El juez, a través de la sentencia del 3 de agosto de 2011, resolvió declarar improcedente la acción deducida, así como las medidas de reparación integral solicitadas, en tanto consideró que de los hechos presentados, no se desprende vulneración de derechos constitucionales.

Los accionantes apelaron esta decisión<sup>6</sup>, por lo que pasó a conocimiento de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. La judicatura, a través de pronunciamiento de mayoría del 12 de diciembre de 2011, aceptó el recurso de apelación presentado y dispuso dejar sin efecto y anular el proceso administrativo del concurso de merecimientos y oposición para la designación del registrador de la propiedad del cantón Paute. De esta resolución, los ahora accionantes presentaron acción extraordinaria de protección para que sea este organismo constitucional el que determine si se han afectado derechos constitucionales a través de la sentencia expedida.

En el caso *sub judice*, los accionantes alegan en lo principal, que la sentencia impugnada, esta es, la dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, del 12 de diciembre de 2011, vulnera su derecho a la seguridad jurídica, en tanto estiman que vía garantía jurisdiccional, se ha tramitado un asunto de competencia de la justicia ordinaria:

Lo que se pretende según el líbello que se deje sin efecto el proceso administrativo que se implementa para la designación del Registrador del Cantón Paute (...) la parte accionante

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 280-15-SEP-CC, caso N.º 2217-11-EP.

<sup>6</sup> Foja 479 del expediente de primera instancia.



alega varias circunstancias que no entrañan ni determinan la violación de sus derechos constitucionales (...) Los señores jueces Provinciales de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de JUSTICIA DEL Azuay, no tenían competencia para conocer asuntos de mera legalidad (...) violentando las Garantías constitucionales antes nombradas, puesto que se pronunciaron investidos de constitucionalidad, respecto de asuntos de legalidad.

De acuerdo a lo señalado en su acción extraordinaria de protección, el principal argumento vertido por los legitimados activos es que el asunto controvertido responde a un tema de legalidad, ya que a través de la acción de protección los jueces habrían interpretado normas legales y reglamentarias respecto de la publicación de la convocatoria al concurso para la designación del registrador de la propiedad del cantón Paute, desnaturalizando así la esencia de la garantía jurisdiccional.

Al respecto, es importante señalar que la acción de protección, de conformidad con lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República:

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.

De esta forma, la Constitución de la República prevé a la acción de protección como aquel mecanismo para la protección de derechos constitucionales vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas, así como contra actos de particulares susceptibles de generar un daño importante.

En este sentido, la acción de protección, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia constitucional, cabe frente a la vulneración de derechos constitucionales, para lo cual corresponde al juez analizar el caso y determinar si los hechos configuran una violación a derechos constitucionales a ser declarada por la justicia constitucional, o si el asunto deviene de un tema de legalidad:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia



Caso N.º 0534-12-EP

Página 10 de 13

constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infra constitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria<sup>7</sup>.

El juez que conoce de una garantía jurisdiccional deberá determinar, con base a los hechos puestos a su conocimiento si se trata de un asunto que deviene de vulneración de derechos constitucionales o si por el contrario resulta ser un tema para el cual la justicia ordinaria prevé los canales pertinentes para su resolución. Lo anterior implica necesariamente que el juez constitucional deberá establecer la pertinencia de la garantía, una vez que se ha inteligenciado y ha analizado el fondo del asunto controvertido. Este criterio ha sido ratificado en varias ocasiones por este organismo jurisdiccional, como por ejemplo, en su sentencia N.º 175-14-SEP-CC, la Corte se pronunció sobre el ámbito de acción del juez que conoce de una acción de protección en los siguientes términos:

Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en qué circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.

Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden...<sup>8</sup>.

Asimismo, en la sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-16- PJO-CC, la Corte se refirió a la obligatoriedad de los jueces constitucionales de analizar el fondo del asunto de manera previa a determinar si se trata de un asunto de legalidad que cuenta con la vía eficaz para su resolución en la justicia ordinaria:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP.



Esta regla jurisprudencial nace de la reiteración de varios pronunciamientos en ese sentido, basados en la interpretación efectuada por esta Corte de la norma contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República, el que regula la acción de protección<sup>10</sup>. Por lo expuesto en la misma, así como en las demás sentencias que se han referido al tema, los operadores de justicia, únicamente después del análisis del fondo de las pretensiones señaladas en una acción de protección, podrán determinar si se trata de un asunto de legalidad, o si para su reclamo existen las vías pertinentes en la justicia ordinaria.

En base a lo señalado, de la revisión de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el principal argumento de los jueces para aceptar el recurso de apelación consistió en:

Al respecto, del análisis exhaustivo de todo lo actuado dentro de la presente acción constitucional se observa y se llega a la certeza que efectivamente los accionados han vulnerado garantías y derechos constitucionales, así se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues no se han respetado normas jurídicas explícitamente el Debido Proceso que se debió cumplir en la respectiva convocatoria al concurso de oposición y méritos para la designación del registrador de la propiedad del Cantón Paute...

Es decir, los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay advirtieron que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, en conexión con el debido proceso, lo cual a su criterio vulnera también el derecho de participación de todas las personas interesadas en acceder a dicho cargo público:

Es deber primordial el analizar los hechos y las pruebas como efectivamente aparecen en autos: los accionados pretendiendo dar cumplimiento a la norma indicada en el Reglamento que se hace referencia, realizan publicaciones tanto en un Diario Regional como lo es el Mercurio de esta ciudad de Cuenca, como en un semanario como lo es el Sol, hecho que violenta la norma que debió efectivamente aplicarse, pues es fácil concluir que El Sol al ser un semanario no circula todos los días sino cada semana por lo que no puede legalmente considerarse como un diario local ya que justamente la denominación diario denota una circulación en todos los días, hecho que hace que se materialice una vulneración al derecho de todos los ciudadanos del Estado Ecuatoriano a conocer y participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Una vez que la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay identificó la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica en el respeto a las normas del debido proceso y a la participación de la ciudadanía, ésta resolvió aceptar el recurso de apelación presentado y declarar la nulidad del proceso de designación de registrador de la propiedad de ese cantón.

<sup>10</sup> Ver Corte Constitucional, sentencia N.º 041-13-SEP-CC; sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP; caso N.º 0470-12-EP; sentencia N.º 102-13-SEP-CC; caso N.º 0380-10-EP; sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 0619-12-EP



Consecuentemente, el análisis efectuado por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay se adecua a la naturaleza de la acción de protección, pues, luego de haber analizado los hechos presentados en la acción, determinó que en el presente caso se produjo la vulneración de derechos constitucionales, refiriéndose al derecho a participar y el derecho a la seguridad jurídica. Es decir, el análisis efectuado por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay se encontró orientado hacia la vulneración de derechos constitucionales, acorde a la naturaleza de la acción de protección de derechos respetando así la normativa constitucional y legal que regulan a esta garantía jurisdiccional, de igual manera la jurisprudencia de este Organismo constitucional.

### III. DECISIÓN

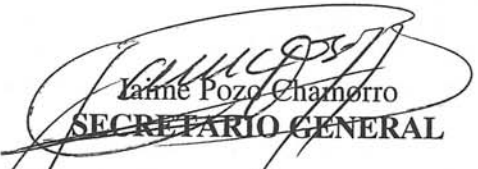
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por disposición de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

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



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Sefura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel



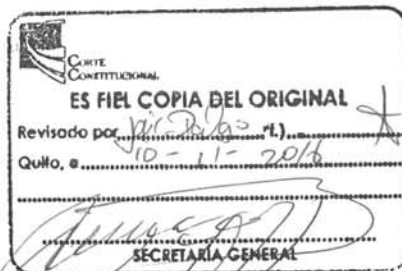
**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**  
Caso N.º 0534-12-EP



Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Pamela Martínez Loayza, en sesión del 24 de agosto del 2016. Lo certifico.

*DJS*  
JPCH/djs/ep

*[Handwritten Signature]*  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**







**CASO Nro. 0534-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 06 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

*[Handwritten signature]*  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN





# REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

## El Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI) otorga Derecho de Marca y de Autor al Registro Oficial



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