



REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SEGUNDO SUPLEMENTO

Año IV - Nº 799

**Quito, lunes 18 de
julio de 2016**

Valor: US\$ 5,00 + IVA

**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**

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

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 394-1800
Exts.: 2301 - 2305

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

Sucursal Guayaquil:
Malecón Nº 1606 y Av. 10 de Agosto
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
148 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

SENTENCIAS:

024-16-SIN-CC Acéptese parcialmente la demanda de inconstitucionalidad planteada por el señor Henry Patricio Peláez Arévalo y otros.....	2
025-16-SIN-CC Acéptese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Roger Byron Revelo Burbano y otros	15
028-16-SIN-CC Declárese la inconstitucionalidad de los artículos 2, 18 y 19 de la ordenanza emitida por el GAD Municipal de Palestina, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012	23
034-16-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Luis Gerardo Ayavaca Cajamarca	38
039-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Geovanny Petrilli D'Agostini.....	47
077-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Enidgio Garcilazo Herrera Robles y otra.....	52
088-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el economista Marcelo Fernández Sánchez.....	60
106-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Richard Espinoza Guzmán.....	70
115-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Renán Mosquera Aulestía.....	78
117-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la doctora Katia Marisol Torres Sánchez.....	85

	Págs.
118-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Benigno Medina Urdin y otros	95
119-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Francisco Xavier Troya Campuzano	105
120-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por Martha Silva Solano y otros	114
121-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la abogada Sara Gricelda Torres Garay	122
122-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Marco Fabián Zurita Godoy	130
124-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por Juana Azucena Andrade Torres y otros	139

de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0013-13-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 4 de julio de 2013, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de sus competencias avocó conocimiento de la causa N.º 013-13-IN y dispuso: 1. Se corra traslado con el contenido de la providencia y la demanda al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza y al Concejo Municipal de Limón Indanza, provincia de Morona Santiago; así como al procurador general del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, en el término de quince días; 2. Requerir al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza, provincia de Morona Santiago, para que en el término de quince días, remita a la Corte Constitucional los expedientes con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; 3. Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

El 25 de julio de 2013, de conformidad con el sorteo llevado a cabo por el Pleno de la Corte Constitucional el 24 de julio de 2013, el secretario general del Organismo, mediante memorando N.º 313-CCE-SG-SUS-2013, remitió el expediente de la causa al despacho de la jueza constitucional Wendy Molina Andrade para que proceda con la sustanciación correspondiente.

El 18 de mayo de 2015, la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, avocó conocimiento de la causa N.º 013-13-IN y dispuso se notifique con el contenido de la providencia a las partes procesales.

Así, una vez detallado el resumen de admisibilidad y habiéndose agotado el trámite establecido en la ley de la materia para la sustanciación del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos con carácter general, esta Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procede a resolver la causa y para hacerlo considera lo siguiente:

Norma cuya inconstitucionalidad se acusa

La presente demanda de inconstitucionalidad de actos normativos, fue presentada por los señores Henry Patricio Peláez Arévalo, Segundo Alejandro Gómez Ñíguez, Luis Aurelio Samaniego Jara, Manuel Cruz Cuji Landi, Marcos Gilberto Torres Sarmiento, Jorge Danilo Molina Lituma y Lia Rebeca Cárdenas Averos, mediante la cual impugnan la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 396 del miércoles 2 de marzo de 2011, por haber omitido los derechos

Quito D. M. 6 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 024-16-SIN-CC

CASO N.º 0013-13-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada el 5 de junio de 2013, ante la Corte Constitucional del Ecuador, por los señores Henry Patricio Peláez Arévalo, Segundo Alejandro Gómez Ñíguez, Luis Aurelio Samaniego Jara, Manuel Cruz Cuji Landi, Marcos Gilberto Torres Sarmiento, Jorge Danilo Molina Lituma y Lia Rebeca Cárdenas Averos, por sus propios derechos, en contra de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011 y, la disposición transitoria primera de la precitada ordenanza.

El 5 de junio de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo previsto en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado dispuesto a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación

constitucionales de los adultos mayores, discapacitados y mujeres jefas de hogar de recursos económicos escasos, respecto a exonerar las contribuciones especiales de mejoras a los beneficiarios de obras públicas en el cantón.

Así también, los accionantes impugnaron la disposición transitoria primera de la ordenanza citada, porque a su criterio, contraviene la norma constitucional de irretroactividad del régimen tributario.

El contenido del texto normativo impugnado es el siguiente:

**EL CONCEJO MUNICIPAL DEL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE
LIMÓN INDANZA**

CONSIDERANDO:

Que, el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador publicado en el Registro Oficial 449 del lunes 20 de octubre del 2008 señala que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera;

Que, el Art. 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 303 del martes 19 de octubre del 2010, señala que, la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes;

Que, el Art. 240 de la Carta Magna faculta con actividades legislativas enmarcadas a sus competencias y territorios, para todos los gobiernos autónomos descentralizados, en plena concordancia con lo indicado en el Art. 7 del COOTAD;

Que, de conformidad con el Art. 264 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador y el Art. 57 literal a) del COOTAD, el Concejo Municipal ejerce la facultad legislativa a través de la creación, modificación o supresión de ordenanzas, acuerdos o resoluciones;

Que, el Art. 55 literal e) del COOTAD establece la facultad legislativa de establecer, mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

Que, el Art. 57 literales b) y c) del COOTAD señala como atribuciones de los concejos municipales la creación, modificación, supresión y exoneración de toda clase de tributos municipales entre los que se contemplan las contribuciones especiales de mejoras;

Que, el Art. 172 del COOTAD señala como uno de los ingresos propios de la gestión, los valores que ingresan por contribuciones especiales de mejoras;

Que, el COOTAD a través del Art. 186 faculta a los gobiernos autónomos descentralizados, la creación, modificación o exoneración de contribuciones especiales de mejoras generales o específicas;

Que, el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública en el cantón Limón Indanza genera la obligación de sus propietarios para con la Municipalidad de pagar el tributo por “Contribución Especial de Mejoras” en la cuantía correspondiente al costo que haya tenido la obra, prorrateado a los inmuebles beneficiados por ella, conforme lo establecen los Arts. 569, 575, 576, 577 y 578 del COOTAD;

Que, a decir del Art. 573 del COOTAD, el beneficio se produce, y por ende el hecho generador del tributo, cuando el inmueble es colindante con la obra pública; y,

En uso de sus facultades conferidas en el literal a) del Art. 57 del COOTAD;

Expide:

La siguiente ORDENANZA GENERAL PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS A BENEFICIARIOS DE OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS EN EL CANTÓN LIMÓN INDANZA

Art. 1.- De la Contribución Especial de Mejoras y la Obra Pública.- La contribución especial de mejoras, como obligación tributaria, se genera para los propietarios de inmuebles urbanos por el beneficio real o presuntivo que a estos proporcione la construcción de una obra pública en el territorio urbano del cantón Limón Indanza.

Art. 2.- Obras públicas.- Constituyen obras públicas generadoras de contribución especial de mejoras:

- a) Pavimentación, ensanche, construcción y reconstrucción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana en vías que han cumplido su período de diseño o vida útil;
- c) Aceras, bordillos y cerramientos;
- d) Adoquinado de las calles;
- e) Obras de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales;
- f) Deseccación de pantanos y relleno de quebradas; y,
- g) Plazas, parques y jardines.

Art. 3.- Cuantía del tributo.- La contribución especial de mejoras se determinará teniendo como base el costo de la obra pública que cause beneficios a los inmuebles, entre los cuales y a prorrata de la medida de sus frentes.

Art. 4.- Carácter real de la contribución.- Esta contribución tiene carácter real. Las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, garantizan con su valor el débito tributario. Los propietarios responden hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo comercial municipal vigente al inicio de las obras a las que se refiere esta ordenanza.

Art. 5.- Determinación del costo de la obra.- Para establecerlo se considerará lo siguiente:

a) El precio de las propiedades cuya adquisición o expropiación haya sido necesaria para la ejecución de las obras; incluidas las indemnizaciones que se hubieren pagado o deban pagarse, por daños y perjuicios que se causaren por la ejecución de la obra, producidas por fuerza mayor o caso fortuito;

b) El valor por demoliciones y acarreo de escombros;

c) El costo directo de la obra que comprenderá movimiento de tierras, afirmados, pavimentación, andenes, bordillos, pavimento de aceras, muros de contención y separación, puentes, túneles, obras de arte, equipos mecánicos o electromecánicos necesarios para el funcionamiento de la obra, canalización, teléfonos, gas y otros servicios, arborización, jardines, de ornato y otras obras necesarias para la ejecución de proyectos de desarrollo local, menos los descuentos que hubiere en caso de incumplimiento de contrato;

d) Los costos y gastos correspondientes a estudios, fiscalización y dirección técnica; y,

e) Los costos financieros, sea de los créditos u otras fuentes de financiamiento necesarias para la ejecución de la obra y su recepción.

Los costos de las obras determinadas en los literales precedentes se establecerán, en lo que se refiere al costo directo, mediante informe de la Dirección de Obras Públicas Municipal.

Los costos se determinarán por las planillas correspondientes, con la intervención de la fiscalización municipal.

Los costos financieros de la obra los determinará la Dirección Financiera de la Municipalidad. Para la determinación de estos costos financieros se establecerá una media ponderada de todos los créditos nacionales o internacionales. Por la inversión directa de la Municipalidad se reconocerá un costo financiero igual al del interés más bajo obtenido en el período anual. La Dirección Financiera determinará la media ponderada, teniendo en cuenta el mes correspondiente a la emisión y el décimo segundo mes anterior a dicha emisión.

Los costos que corresponden exclusivamente a estudios, fiscalización y dirección técnica, no excederán del 12.5% del costo directo de la obra, debiendo las direcciones

técnicas responsables, determinar dichos costos realmente incorporados y justificados, técnica y contablemente para cada uno de los programas o proyectos que se ejecuten.

En ningún caso se incluirán en el costo, los gastos generales de administración, mantenimiento y de depreciación de las obras.

Título 1

Distribución de costo de cada obra entre beneficiarios:

Art. 6.- Tipo de beneficios.- Por el beneficio que generan las obras que se pagan a través de las contribuciones especiales de mejoras, se clasifican en:

a) Locales, cuando las obras causan un beneficio directo a los predios frentistas;

b) Sectoriales, las que causan el beneficio a un sector o área de influencia debidamente delimitada; y,

c) Globales, las que causan un beneficio general a todos los inmuebles urbanos del cantón Limón Indanza.

Corresponde al Director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal la determinación de la clase de beneficio que genera la obra ejecutada

Los beneficios por las obras son excluyentes unos de otros, así quien paga un beneficio local, no pagará el sectorial ni global y quien paga por el sectorial, no pagará el global.

Art. 7.- Prorrateo de costo de obra.- Una vez establecido el costo de la obra sobre cuya base se ha de calcular el tributo, los inmuebles beneficiados con ella y el tipo de beneficio que les corresponda conforme el informe del Director de Planificación, se determinarán los valores a pagar de la siguiente forma:

a) De definirse inmuebles de un solo tipo, se prorrateará entre ellos el costo conforme las reglas establecidas para cada obra; y,

b) Si en una misma obra existen inmuebles con diversos tipos de beneficios, locales, sectoriales y/o globales, será una Comisión Consultiva, formada por el Alcalde, la Comisión Municipal de Planificación, el Director de Planificación y el Director Financiero, quienes determinarán el porcentaje en el que se dividirá el costo de la obra entre los distintos beneficiarios.

Art. 8.- Distribución del costo por calzadas.- Los costos por pavimentación y repavimentación, construcción y reconstrucción de toda clase de vías, en las que se tomarán en cuenta las obras de adoquinamiento y readoquinamiento, pavimento o cualquier otra forma de intervención constructiva en las calzadas, se distribuirán de la siguiente manera:

a) El cuarenta por ciento será prorrateado, sin excepción, entre todas las propiedades con frente a la vía, en la proporción a la medida de dicho frente; y,

b) El sesenta por ciento será prorrateado, sin excepción entre todas las propiedades con frente a la vía, en proporción al avalúo municipal del inmueble.

La suma de las alícuotas, así determinadas, será la cuantía de la contribución especial de mejoras, correspondiente a cada predio.

Art. 9.- Lotes sin edificación o vacantes.- En caso de lotes sin edificación o vacantes se observarán las mismas reglas dispuestas en esta ordenanza.

Se consideran como vacantes para los efectos de esta ordenanza, no sólo los predios que carezcan de edificación, sino aún aquellos que tengan construcciones con características de obsoletas, siempre y cuando no estén inventariados por el Instituto de Patrimonio Cultural.

Art. 10.- Propiedad horizontal.- En el caso de inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, se emitirán liquidaciones o títulos de crédito independientes para cada copropietario considerando la distribución de los costos de cada obra en el cuarenta por ciento al que se refiere el literal a) del Art. 10, de acuerdo a las alícuotas que por frente de vía les corresponde a cada uno de los copropietarios y el sesenta por ciento al que se refiere la letra b) de la misma norma, distribuirse en las alícuotas que les corresponde por el avalúo de la tierra y las mejoras introducidas.

Art. 11.- Dos frentes.- Si una propiedad tuviere frente a dos o más vías, el avalúo de aquella, se dividirá proporcionalmente a la medida de dichos frentes.

Art. 12.- Bocacalles.- El costo de las calzadas en la superficie comprendida entre las bocacalles, se gravará a las propiedades beneficiadas con el tramo donde se ejecuta la obra.

Art. 13.- Cobro del costo por aceras, bordillos y cerramientos.- El costo por aceras, bordillo y cerramientos, será cobrado al frentista beneficiado en función del área intervenida.

En el caso de inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, se emitirán títulos de crédito o liquidaciones individuales para cada copropietario, en relación a sus alícuotas y por el costo total de la obra con frente a tal inmueble.

Art. 14.- Distribución del costo de obras de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales.- El costo de las obras de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales, en su valor total, será prorrateado de acuerdo al avalúo municipal de las propiedades beneficiadas.

Art. 15.- Distribución del costo de las obras de desecación de pantanos y relleno de quebradas.- La contribución por obras de desecación de pantanos y relleno de quebradas, será pagada en su valor total, en proporción al avalúo municipal de las propiedades, cuyo beneficio sea local, sectorial o global, previa determinación del Director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Art. 16.- Distribución del costo de las plazas, parques y jardines.- La contribución por la construcción o remodelación de plazas, parques o jardines, en su costo total, será prorrateado en proporción al avalúo municipal de las propiedades, cuyo beneficio sea local, sectorial o global, previa determinación del Director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Art. 17.- Fondo para nuevas obras.- Con la recaudación de la contribución especial de mejoras se constituirá un fondo permanente para la ejecución de nuevas obras reembolsables. Dentro de éste fondo se establecerá uno con las recaudaciones que correspondan a la contribución especial de mejoras por obras no financiadas por la Municipalidad hasta por un 50% de dicha recaudación efectiva el que podrá ser utilizado para cubrir el costo total o parcial en la ejecución de obras con beneficio a sectores vulnerables. Los rubros que integran el costo de cada obra, cubiertos con este fondo, por decisión del Concejo Cantonal a instancia del Alcalde de la ciudad y por razones justificadas de factibilidad financiera, técnica y social, no serán considerados a efectos del establecimiento de la base de cálculo de la contribución especial de mejoras.

Art. 18.- Exoneración de contribución especial de mejoras por pavimento urbano.- Previo informe de la Dirección de Avalúos y Catastros se excluirá del pago de la contribución especial de mejoras por pavimento urbano:

a) Los predios que no tengan un valor equivalente a veinticinco remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general; y,

b) Los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el Concejo Municipal y que tengan juicios de expropiación, desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutoriada, inscrita en el Registro de la Propiedad y catastrada. En caso de tratarse de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado.

Art. 19.- Rebajas especiales.- Previo al establecimiento del tributo por contribución especial de mejoras de los inmuebles de contribuyentes en la ciudad de General Plaza, se disminuirá los valores a cancelar por cada contribuyente en los siguientes casos:

a) En un 30% a todos los contribuyentes siempre y cuando no sean beneficiarios de otros tipos de rebajas especiales; y,

b) En un 60% para instituciones educativas.

Art. 20.- Descuento especial.- Los contribuyentes que cancelaren dentro del primer trimestre del año, la totalidad del valor a pagar por contribución especial de mejoras recibirán un descuento del 10% del monto total a cancelar.

Art. 21.- Exoneración especial.- Las propiedades declaradas por la Municipalidad como monumentos históricos, no causarán, total o parcialmente, el tributo de contribución especial de mejoras produciéndose la exención de la obligación tributaria.

Para beneficiarse de esta exoneración, los propietarios de estos bienes deberán solicitar al Alcalde tal exoneración.

Si dicho bien se encuentra en buen estado de conservación y mantenimiento, la Dirección Financiera dictará la resolución de exoneración solicitada, de lo contrario negará la solicitud.

Este egreso no se financiará con el fondo de salvamento, excepto en los casos en los que el Gobierno Municipal así lo determine.

Se consideran monumentos históricos beneficiarios de exoneración del pago de contribuciones especiales de mejoras todos aquellos que hayan recibido tal calificación por parte del I. Concejo Cantonal. No se beneficiarán de la exención las partes del inmueble que estén dedicadas a usos comerciales que generen renta a favor de sus propietarios.

Art. 22.- Plazo de pago.- El plazo para el pago de toda contribución especial de mejoras será de hasta diez años, como máximo, a excepción del que se señale para el reembolso de las obras ejecutadas en sectores de la ciudad cuyos habitantes sean de escasos recursos económicos, plazo que, en ningún caso, será mayor de quince años. En las obras construidas con financiamiento, la recaudación de la contribución especial de mejoras se efectuará de acuerdo a las condiciones del préstamo, sin perjuicio de que, por situaciones de orden financiero y para proteger los intereses de los contribuyentes, el pago se lo haga con plazos inferiores a los determinados para la cancelación del préstamo. La Dirección Financiera presentará un informe al Concejo Municipal, organismo encargado de resolver.

Art. 23.- Liquidación de la obligación tributaria.- Dentro de los sesenta días hábiles posteriores a la recepción de la obra, todas las dependencias involucradas emitirán los informes y certificaciones necesarias para la determinación de la contribución especial de mejoras por parte de la Dirección Financiera y la consecuente emisión de las liquidaciones tributarias, dentro de los 30 días siguientes de recibidos estos informes y certificaciones.

El Director Financiero coordinará y vigilará estas actuaciones.

El Tesorero Municipal será el responsable de la recaudación.

Art. 24.- Copropietarios o coherederos.- De existir copropietarios o coherederos de un inmueble gravado con la contribución, el Gobierno Municipal podrá exigir el cumplimiento de la obligación a uno, a varios o a todos los copropietarios o coherederos, que son solidariamente responsables en el cumplimiento del pago. En todo caso, manteniéndose la solidaridad entre copropietarios o coherederos, en caso de división entre copropietarios o de partición entre coherederos de propiedades gravadas con cualquier contribución especial de mejoras, éstos tendrán derecho a solicitar la división de la deuda tributaria a la Dirección Financiera del Gobierno Municipal.

Art. 25.- Transmisión de dominio de propiedades gravadas.- Para la transmisión de dominio de propiedades gravadas, se estará a lo establecido en el Art. 28 del Código Tributario.

DISPOSICIÓN GENERAL

En todas las obras públicas, según determinación del Departamento de Planificación, determinará el período de diseño de las mismas, en cuyos plazos, la Municipalidad garantizará el cuidado, mantenimiento y protección de tales obras, sin que en ellos, se puedan imponer contribuciones adicionales a las obras ejecutadas y por cargo a su mantenimiento y conservación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- La presente ordenanza será aplicable a todas las obras de adoquinado, aceras o bordillos, terminadas, cuyas liquidaciones del tributo se encuentren pendientes de emisión.

SEGUNDA.- Las obras que se realicen en los centros urbanos parroquiales se coordinarán con la junta parroquial correspondiente y su recaudación se reinvertirá en la misma parroquia en obras reembolsables.

TERCERA.- Quedan derogadas todas las ordenanzas expedidas con anterioridad a la presente, sobre esta materia, de manera especial se derogan las ordenanzas para la aplicación y cobro de las contribuciones especiales de mejoras por construcción de aceras y bordillos y por adoquinamiento, publicadas en el Registro Oficial N.º 876 del 19 de febrero de 1988.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su aprobación por el Concejo Municipal sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial...

De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos

Los accionantes señalan que el 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2010 en primero y segundo debate el Concejo Municipal de Limón Indanza aprobó la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza. A decir de los accionantes la norma en cuestión transgrede derechos constitucionales no sólo de los proponentes sino de todos los habitantes de dicho cantón.

Concretamente los accionantes alegan que la ordenanza referida no contempla la posibilidad de fijar exenciones el pago de contribución de mejoras a las personas que hacen parte de grupos vulnerables. Así también, los accionantes observaron que la ordenanza impone un cobro excesivo de valores por contribución de mejoras, respecto de las cuales, señalan, no se ha llevado a cabo un estudio socio económico que permita conocer la capacidad de pago de los habitantes del cantón, así como su posibilidad de cancelar los títulos de crédito por parte de las personas de escasos recursos.

En conexión a lo señalado, los accionantes argumentan que la ordenanza impugnada prevé solamente en su artículo 18 la posibilidad de exonerar del pago del tributo a las personas cuyos predios no tienen un valor equivalente a veinticinco remuneraciones mensuales básicas unificadas o respecto de aquellas personas cuyos predios hubieren sido declarados de utilidad pública, en este sentido, establecieron que se han transgredido los preceptos constitucionales específicamente consagrados en los artículos 37 numerales 5 y 7; y, 47 numerales 4 y 6 en los que se tipifica la exención de toda clase de tributos en favor de adultos mayores y discapacitados.

En el aspecto específico de la disposición transitoria primera de la ordenanza en cuestión los proponentes se refirieron al contenido de la norma señalada y en relación a su texto argumentaron:

... prevé la emisión y posterior cobro a través de esta ordenanza, de obras culminadas que fueron realizadas mucho antes de haberse aprobado la normativa municipal en clara muestra de violación a las normas constitucionales, específicamente a lo dispuesto en el artículo trescientos de nuestra carta fundamental que reza: **Art. 300.- “El régimen tributario se regirá por los principios de** generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, **irretroactividad**, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.” Mientras la Constitución de la República del Ecuador plantea que la ley rige para lo venidero y que no es posible dictar normas que surtan efectos jurídicos en situaciones anteriores a la promulgación de dichas disposiciones...

En este contexto los proponentes señalan que justificándose a través de la ordenanza la alcaldía intenta cobrar dineros cuyo pago no corresponde, siendo que incluso se han pretendido ejecutar cobros por contribución de mejoras o por obras inconclusas en total perjuicio de los habitantes del sector.

Finalmente, los accionantes solicitan la suspensión provisional de la aplicación de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, los accionantes solicitan a través de su demanda, lo siguiente:

Con los antecedentes expuestos, acudimos ante su Autoridad y demandamos la inconstitucionalidad de la Ordenanza General para el Cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras a beneficiarios de Obras Públicas ejecutadas en el Cantón Limón Indanza, publicada en el Suplemento del Registro Oficial n.º. 396 de miércoles dos de marzo del dos mil once; ordenándose además que se quede sin efecto los títulos de crédito emitidos en base a la inconstitucionalidad de esta norma municipal.

Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio comparece en representación de la Procuraduría General del Estado, el 2 de agosto de 2013, y propone como primer argumento las facultades establecidas por la Constitución de la República para los gobiernos autónomos descentralizados, en relación con la legislación a través de ordenanzas y el cobro de contribuciones especiales de mejoras, siendo que para tal efecto cita la normas que se observan a continuación:

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

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

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Asimismo, el representante de la Procuraduría General del Estado, se refiere a las normas contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización, por lo que analizó de modo concreto los artículos 55, 57 literal c, 576, 578 y 592 que se refieren a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, y a los regímenes aplicables a los tributos y contribuciones especiales de mejoras.

Bajo las consideraciones señaladas, el delegado de la Procuraduría, señala que la propia Constitución faculta a los gobiernos autónomos descentralizados a emitir ordenanzas para el cobro de contribuciones especiales de mejoras así como a exonerar o extinguir dichas tasas; asimismo, están facultados para establecer los límites de las exoneraciones de la contribución especial de mejoras. De la misma forma, destaca que sólo las instituciones de derecho público tienen la potestad de financiarse a través de contribuciones establecidas en la ley, señalando en el caso puntual, que el Concejo Municipal de Limón Indanza dictó una ordenanza en atención a lo señalado en el artículo 576 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

De modo concreto, la Procuraduría General del Estado, en relación con la alegación de vulneración a derechos constitucionales a través de la ordenanza emitida para el cobro de contribuciones especiales de mejoras, señala:

En consecuencia, si la propia Constitución faculta a los gobiernos autónomos descentralizados municipales emitir ordenanzas para el cobro de contribuciones especiales de mejoras, como la facultad de exonerar o extinguir dichas tasas, significa también que están facultados dichos entes municipales, para establecer el límite de la exoneración especial de mejoras, como sucede en el caso, y que los propios recurrentes citan, en consecuencia no existe ninguna vulneración de las normas constitucionales invocadas por los accionantes.

Es así, que en consideración a todos los argumentos expuestos, la Procuraduría General del Estado solicita que, mediante sentencia, se rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

Doctor Tarquino Cajamarca Mariles y doctor William Suárez Loyola, en calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza

El 8 de agosto de 2013, comparecieron el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza, en el marco de la causa N.º 013-13-IN, respecto de las aseveraciones llevadas a cabo por los accionantes señalaron:

En cuanto a las normas que fijan la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, los accionados se refirieron a los artículos 264 de la Constitución de la República y artículos 53, 55 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), así como al artículo 35 del Código Tributario respecto a las exenciones generales.

En lo que guarda relación con la alegación a vulneraciones a los derechos de los discapacitados, adultos mayores,

mujeres jefas de hogar y el derecho al buen vivir, se señala que la ordenanza en cuestión está apegada al ordenamiento constitucional y legal vigente, y en tal virtud, se refiere a los artículos 14 de la ley especial del anciano, atinente a la exoneración de impuestos; así como al artículo 22 de la ley de discapacidades, referente también a la exoneración de impuestos, y al respecto señala que en el texto de las normas citadas no se establece la exoneración de tasas y contribuciones especiales de mejoras para este grupo de personas.

Finalmente, los accionados alegan que la demanda de inconstitucionalidad de acto normativo debe desecharse en aplicación del principio de correspondencia y armonía instituido por el entonces Tribunal Constitucional, así mismo, se señala que los accionantes no especificaron en manera expresa si la demanda planteada aludía a cuestiones de forma o fondo, cuestión indispensable para la interposición de la demanda. Por otra parte, se afirmó que no era posible señalar el cobro de valores por obras no ejecutadas en la presente administración, cuando en realidad lo que se está haciendo es aplicar el contenido de las ordenanzas publicadas en el Registro Oficial N.º 876 del 19 de febrero de 1988.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional del Ecuador, al amparo de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos emitidos por órganos y autoridades del Estado, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales c y d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 2 literales c y d y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Alcance del control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad se instituye como una de las principales garantías de la supremacía constitucional, de la directa y efectiva aplicación de los preceptos definidos en la Constitución de la República, y además, de la vigencia del texto constitucional y de la seguridad jurídica, redimensionada y entendida en la lógica del Estado constitucional de derechos y justicia.

El control de constitucionalidad de los actos normativos emitidos por los órganos y autoridades del Estado, implica la fiscalización de dicha potestad a través de la revisión de la concordancia de los cuerpos normativos dictados con los principios, normas y reglas dispuestos en la Constitución de la República, es así que el análisis que habrá de llevarse a cabo respecto de dichas normas infraconstitucionales, deberá comprender un examen integral tanto respecto de la forma como del fondo de las normas cuya constitucionalidad fuere cuestionada.

En este contexto, el control de constitucionalidad de normas, previsto a través de la Constitución de la República, instituye una nueva visión de la actividad normativa y su posibilidad de ser fiscalizada, en miras de garantizar su efectiva concordancia y coherencia con el texto constitucional. Esta garantía se constituye como una innovación en el ámbito de protección que permite amparar a los ciudadanos en relación con los efectos de la emisión normativa por parte de los órganos de poder.

En atención a los elementos descritos, esta Corte Constitucional procederá al análisis integral de la norma cuya inconstitucionalidad se acusa, a través del examen tanto de las cuestiones formales como materiales de la misma, al amparo de lo previsto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para proponer la acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general en atención a lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

En esta misma línea, los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen que la acción pública de inconstitucionalidad podrá ser presentada por “cualquier persona, individual o colectivamente”.

Análisis constitucional

El control integral de las normas cuya inconstitucionalidad se propone, comprende tanto la revisión formal como material de las mismas, en este sentido, se procederá en primer momento con la verificación de su contenido formal, al amparo de lo prescrito en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Control formal

El control formal de las normas infraconstitucionales ha sido prescrito en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que a través de su segundo inciso describe:

Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas:

2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

En atención al contenido de la norma citada, y tomando en cuenta que la ordenanza para el cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficio de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, fue publicada en el

Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011, el tiempo previsto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para proceder con una revisión de forma ha sido claramente excedido, toda vez que la demanda de inconstitucionalidad ha sido presentada el 5 de junio de 2013; en tal virtud, el análisis por la forma sobre la norma en cuestión no será desarrollado.

Por lo señalado, esta Corte Constitucional llevará a cabo el control material de la norma impugnada, siendo necesario subrayar que dicho control involucra el análisis de la concordancia en cuanto al fondo de las normas impugnadas, en relación con los mandatos y preceptos previstos en la Constitución de la República.

Control material

En este contexto y en función del control material de las normas impugnadas, esta Corte Constitucional considera pertinente la formulación y desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. La ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011, ¿vulnera el derecho a exenciones en el régimen tributario de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la Constitución de la República?
2. La disposición transitoria primera de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011, ¿vulnera el principio de irretroactividad del régimen tributario establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el Registro Oficial N.º 396 de 2 de marzo de 2011, ¿vulnera el derechos a exenciones en el régimen tributario de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la Constitución de la República?**

Como un primer punto a considerar dentro del presente análisis, es necesario partir de la apreciación del contenido del artículo 84 de la Constitución de la República; que indica:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados

internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Esto con el propósito de determinar, si la “ordenanza general para el cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón – Indanza”, al momento de su creación y expedición respetó esta disposición constitucional, y por tanto se observó los derechos de las personas adultas mayores y discapacitadas, que son los derechos que los accionantes consideran vulnerados.

Con lo expuesto, es necesario indicar que la Constitución de la República en su contenido establece de forma amplia, derechos para las personas con discapacidad y adultas mayores, las cuales son consideradas parte de los grupos de atención prioritaria del Estado, es así que dentro de las secciones primera y sexta, del capítulo tercero, del título II de la Norma Suprema, se puede verificar de forma efectiva esta protección en su beneficio.

Dentro de estos derechos, el artículo 37 de la Constitución de la República determina que:

Art. 37.- El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos.

5. Exenciones en el régimen tributario.

Así también, el artículo 47 de la Norma Suprema establece:

Art. 47.- (...) Se reconoce las personas con discapacidad los derechos a:

4. Exenciones en el régimen tributario.

Es así que, reiterando lo indicado en líneas anteriores, se verifica que la Constitución de la República contiene una serie de derechos en beneficio de las personas con discapacidad y adultas mayores, en los que incluso se contempla de forma específica el ámbito tributario, en tal sentido establece como norma constitucional beneficios a su favor en cuanto a exenciones tributarias.

De forma concomitante con lo expuesto, es necesario indicar que en virtud de la irradiación constitucional que experimenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dentro del cual no solo existe un reconocimiento expreso de la supremacía de la Constitución de la República, sino también de la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el control de convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en tanto permite que los órganos jurisdiccionales no se limiten a un análisis de sus disposiciones internas, sino que además recurran a los instrumentos internacionales y la interpretación efectuada de estos, a fin de dotar del contenido integral de los derechos.

Es así que, si se revisa las normas de derecho internacional relativas a la protección de derechos de los grupos de personas adultas mayores y discapacitadas, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” establece:

Artículo 17.- protección de los ancianos.- Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llegar a cabo este derecho a la práctica (...).

Artículo 18.- protección de los minusválidos.- Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad...

Así también, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, establece:

Artículo 4. Obligaciones Generales

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a. Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

Y por su parte la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, en su texto contempla:

Artículo 1. Ámbito de aplicación y objeto

El Objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Lo dispuesto en la presente Convención no se interpretará como una limitación a derechos o beneficios más amplios o adicionales que reconozcan el derecho internacional o las legislaciones internas de los Estados Parte, a favor de la persona mayor.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en esta Convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades...

Respecto de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, es necesario indicar que tal instrumento fue adoptado el 15 de junio de 2015, y todavía no ha entrado en vigor; sin embargo, del análisis y revisión de su contenido, es importante rescatar que la Constitución de la República del Ecuador, es una constitución de vanguardia respecto de los derechos contemplados para las personas adultas mayores, porque un número considerable de aquellos derechos reconocidos en la Convención, ya se encuentran recogidos en nuestra Norma Suprema que entró en vigencia en el 2008.

Sobre la base de lo expuesto, teniendo en consideración la amplia protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad y adultas mayores contemplados en la Norma Suprema, así como en convenios y tratados internacionales de derechos humanos y, retomando el mandato establecido dentro del artículo 84 de la Constitución de la República, es claro que para el caso materia de este análisis, el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Limón Indanza, al estar facultado constitucionalmente¹ con potestad legislativa y por tanto competente para crear normas, éste debe respetar el contenido de estos derechos al momento de desarrollar y expedir el contenido de sus ordenanzas. Esto con la finalidad de que sea armónico y concordante el señalado cuerpo normativo con la jerarquía constitucional.

En tal sentido, al ser claro que es constitucional la creación de ordenanzas que regulen las contribuciones especiales de mejoras, es necesario analizar esta figura jurídica tributaria para establecer si en el contenido mismo de la contribución especial establecida por el gobierno del cantón Limón Indanza se han vulnerado normas constitucionales.

Al respecto, si bien es cierto no existe una definición específica dentro de la legislación ecuatoriana para la contribución especial de mejoras, la misma puede ser conceptualizada como el tributo que tiene como fin cubrir los gastos generados por una obra pública o el establecimiento de un servicio.

Así también, y desde la doctrina, el autor A.D. Giannini, la define como:

... el tributo especial constituye una figura de derecho tributario distinta del impuesto, porque su fundamento jurídico no radica tan solo en la sujeción a la potestad del imperio, sino también en una ventaja particular del contribuyente o en un gasto mayor del ente público

¹ Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...).

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar, o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Art. 301.-... Sólo por acto normativo de órgano competente se podrá establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

provocado por aquel, de tal suerte que el débito no surge si falta la ventaja o si el gasto no es necesario, y su cuantía es precisamente proporcionada a la ventaja o al gasto².

Por su parte, el autor Gerardo Ataliba, establece a la contribución especial por mejoras como:

Se puede decir que es universal la afirmación en el sentido de que se trata de un tributo diferente del impuesto y de la tasa y que, por otro lado, de sus principios informadores; sigue siendo más importante el criterio que aleja, de un lado, la capacidad (salva la adopción de la hipótesis típica y exclusiva de impuesto) y de otro, la estricta remunerabilidad o conmutatividad relativa a la actuación estatal (rasgo típico de la tasa)³.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), en su artículo 569 establece como el objeto de la contribución especial de mejoras al siguiente:

El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.

Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes.

De lo descrito, se puede puntualizar entonces que la contribución especial de mejoras es creada para financiar obras públicas municipales, desde la óptica de la necesidad de financiamiento del gobierno autónomo municipal que la genera, y por el beneficio (real o presuntivo) que le otorga a la persona la construcción de una o varias obras. Este beneficio podría traducirse por tanto, como el rédito económico que se generaría en favor del titular de un bien inmueble por concepto de plusvalía, con la implementación de obras o el establecimiento de un determinado servicio por parte de la municipalidad.

Ahora bien, luego de verificar que la potestad normativa de los gobiernos autónomos seccionales para emitir contribuciones especiales de mejora es constitucional, es necesario precisar que dentro del análisis del contenido de la “ordenanza general para el cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón – Indanza”, materia de esta acción pública de inconstitucionalidad, no se identifica beneficio tributario alguno para personas con discapacidad o adultas mayores, sino beneficios de otro tipo⁴. En tal

² A.D. Giannini Instituciones de Derecho Tributario, México, editorial de Derecho Financiero, 1957, página 21.

³ Gerardo Ataliba, Hipótesis de incidencia tributaria, Lima, quinta edición, Editores Ltda. Malbeiros, 1992, página 171.

⁴ Art. 18.- Exoneración de contribución especial de mejoras por pavimento urbano.- Previo informe de la Dirección de Avalúos y Catastros se excluirá del pago de la contribución especial de mejoras por pavimento urbano:

sentido, se constata que la ordenanza materia de este análisis, respecto de la atención a derechos de personas adultas mayores y discapacitadas, no fue expedida en observancia del artículo 84 de la Constitución de la República.

Sin embargo, es importante indicar que dentro de su demanda de inconstitucionalidad los accionantes establecieron que la ordenanza impugnada vulnera los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la Constitución de la República, que como ya se indicó *ut supra*, contemplan exenciones tributarias para las personas adultas mayores y con discapacidad.

Es así que indicaron que la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, no tiene dentro de su contenido, exención alguna para personas adultas mayores y para personas discapacitadas; con lo que a su criterio, se verían vulnerados los derechos constitucionales impugnados.

No obstante, y en el contexto de la acción planteada; es necesario indicar que los demandantes no determinaron la existencia específica de normas dentro de la ordenanza impugnada que atenten a tales derechos constitucionales (exenciones tributarias), sino que más bien, y como ya se mencionó anteriormente, indicaron que al no existir en su contenido normativa que contemple los señalados beneficios tributarios, se configuró una omisión.

Al respecto, cabe indicar que este criterio va en contra de la esencia de la acción pública de inconstitucionalidad

a) Los predios que no tengan un valor equivalente a veinticinco remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general; y,

b) Los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el Concejo Municipal y que tengan juicios de expropiación, desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutoriada, inscrita en el Registro de la Propiedad y catastrada. En caso de tratarse de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado.

Art. 19.- Rebajas especiales.- Previo al establecimiento del tributo por contribución especial de mejoras de los inmuebles de contribuyentes en la ciudad de General Plaza, se disminuirá los valores a cancelar por cada contribuyente en los siguientes casos:

a) En un 30% a todos los contribuyentes siempre y cuando no sean beneficiarios de otros tipos de rebajas especiales; y,

b) En un 60% para instituciones educativas.

Art. 20.- Descuento especial.- Los contribuyentes que cancelaren dentro del primer trimestre del año, la totalidad del valor a pagar por contribución especial de mejoras recibirán un descuento del 10% del monto total a cancelar.

Art. 21.- Exoneración especial.- Las propiedades declaradas por la Municipalidad como monumentos históricos, no causarán, total o parcialmente, el tributo de contribución especial de mejoras produciéndose la exención de la obligación tributaria.

Para beneficiarse de esta exoneración, los propietarios de estos bienes deberán solicitar al Alcalde tal exoneración.

Si dicho bien se encuentra en buen estado de conservación y mantenimiento, la Dirección Financiera dictará la resolución de exoneración solicitada, de lo contrario negará la solicitud.

Este egreso no se financiará con el fondo de salvamento, excepto en los casos en los que el Gobierno Municipal así lo determine.

Se consideran monumentos históricos beneficiarios de exoneración del pago de contribuciones especiales de mejoras todos aquellos que hayan recibido tal calificación por parte del I. Concejo Cantonal. No se beneficiarán de la exención las partes del inmueble que estén dedicadas a usos comerciales que generen renta a favor de sus propietarios.

propuesta, pues ésta tiene como objeto garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

En relación con lo expuesto, es importante indicar lo que esta Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado:

... Es así que los jueces deben respeto y obediencia a la Carta Fundamental, [que] debe constituirse en el marco referencial válido, para que con su razonamiento jurídico se construya la sentencia o fallo (...) y tienen que velar porque el texto constitucional tenga una aplicación concreta y real, que todo el ordenamiento jurídico guarde perfecta armonía con la Constitución y que los derechos fundamentales consagrados tengan efectiva vigencia (...). Es por ello, que su misión fundamental con la vigencia del nuevo texto constitucional, será concentrar su accionar en el efectivo control para que la Constitución tenga su aplicación correcta y real, es decir, que todo el ordenamiento jurídico –con sus normas infraconstitucionales– estén en franca armonía con la Constitución y que los derechos fundamentales tengan vigencia efectiva⁵.

En tal sentido, en el caso materia de este análisis no se verifica este presupuesto, sino más bien los accionantes alegan la existencia de una omisión de construcción normativa que desarrolle tales derechos (exenciones tributarias para personas adultas mayores y discapacitadas), lo cual genera a su criterio su vulneración; por lo que es claro para esta Corte que el tipo de acción planteada no es la pertinente, ya que para analizar lo que se pretende existe otro tipo de procedimientos constitucionales, en donde se deben observar parámetros clara y expresamente determinados.

Sin embargo de lo expuesto, es necesario reiterar que del análisis del cuerpo normativo impugnado “ordenanza general para el cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón – Indanza”, si bien es cierto, ha sido creada por un órgano competente, este es, el Concejo Municipal del Gobierno Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza, el que en ejercicio de sus facultades estableció el cobro de contribuciones especiales de mejoras; es evidente que del contenido integral de su texto, no se verifica el cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución de la República, es decir, el desarrollo dentro de su contenido de normas que contemplen beneficios tributarios para las personas adultas mayores y con discapacidad conforme lo contempla la Norma Suprema así como los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador; por lo que es indispensable regular el asunto con la finalidad de garantizarlos.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 005-13-SIN-CC, caso N.º 0033-11-IN del 9 de abril de 2013.

Por tanto, conforme lo establece la Constitución de la República, esta Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en la materia, considera que en la ordenanza impugnada existe una deficiencia normativa; ya que su contenido no se adecúa de forma total a los derechos de los adultos mayores y de las personas con discapacidad previstos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales; en tal sentido, dentro de la parte resolutive de esta sentencia, se ordenará que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza, en ejercicio de sus potestades normativas, reforme la “ordenanza general para el cobro de contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón – Indanza”, con la inclusión de los beneficios tributarios señalados en beneficio de tales grupos de atención prioritaria, para que exista perfecta armonía y concordancia con la Constitución y la normativa internacional de derechos humanos.

2. La disposición transitoria primera de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011, ¿vulnera el principio de irretroactividad del régimen tributario establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Como un primer punto dentro de este análisis, cabe indicar que el artículo 300 de la Constitución de la República ha instituido los principios de aplicación del régimen tributario en el Ecuador, en tal virtud, la norma señalada establece:

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

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Al respecto, y luego de verificada la existencia del principio de irretroactividad en materia tributaria en nuestra Constitución de la República, es importante conocer lo que la doctrina ha desarrollado respecto de este principio, así:

... la ley (tributaria) no debe tener efecto retroactivo, salvo si es en favor de los contribuyentes...⁶. Constantemente se ha repetido en este estudio que la retroacción de las normas tributarias es posible, y tanto la doctrina como las normas jurídicas coinciden en que además de la aceptación del

efecto retroactivo en el caso de normas benignas para los contribuyentes, existen casos excepcionales en los que no solo está permitido dictar normas con efecto retroactivo, sino que es necesario a fin de preservar el bien común...⁷.

Como se puede observar, la doctrina establece ciertas circunstancias excepcionales en las que se puede considerar la retroactividad de la ley en materia tributaria, las cuales fundamentalmente están ligadas a establecer beneficios tributarios en favor de los contribuyentes. Es así que el Código Tributario⁸ en su artículo 3, que es concordante con lo dispuesto por la Constitución de la República en el artículo 301 (que será analizado más adelante), establece en su parte pertinente: “No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”; lo que permite evidenciar la posibilidad de aplicar el criterio de retroactividad de la ley en materia tributaria, siempre que esta no sea perjudicial para sus contribuyentes.

En tal sentido, más adelante le corresponderá a este Organismo verificar dentro del presente análisis si la disposición transitoria impugnada contiene o no una disposición retroactiva, y en caso de verificarse aquella, establecer si la misma ha sido creada o no en beneficio de los contribuyentes, ya que solamente ese parámetro revestiría de constitucionalidad a la norma retroactiva.

Ahora bien, como un segundo punto a examinar, es necesario analizar el principio de reserva de ley, en tal sentido, el artículo 301 de la Constitución en su parte pertinente establece que: “... Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Así también, este principio fue desarrollado de forma pertinente en la sentencia N.º 002-14-SIN-CC⁹ dictada por la Corte Constitucional, en el marco de la causa N.º 0056-12-IN (acumulados), la cual señaló:

Es fundamental anotar entonces, que el principio constitucional de reserva de ley o reserva legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad.

Ahora bien, conforme a estas atribuciones otorgadas por la Constitución de la República y la ley que regula la materia, es decir el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, se evidencia la

⁷ Ibidem, página 21.

⁶ Heredia Mónica, “El Principio de Irretroactividad Tributaria en la Legislación Tributaria”; Ver en TOSCANO SORIA; Luis, editor, “Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario”, Serie Estudios Jurídicos, N.º 27, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, Quito, 2006, página 16.

⁸ Código Tributario, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 38 del 14 de junio de 2005.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SIN-CC, causa N.º 0056-12-IN del 14 de agosto de 2014.

facultad que tienen los organismos seccionales autónomos para expedir ordenanzas para el cobro de contribuciones especiales de mejora; y así también luego de haber esclarecido la figura de la irretroactividad de la ley en materia tributaria; es necesario determinar, si el contenido de la disposición transitoria primera de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, expedida por su gobierno autónomo municipal, vulneró este principio constitucional de irretroactividad, como lo afirman los accionantes.

Para el efecto, el texto de la señalada disposición transitoria impugnada indica:

PRIMERA: La presente Ordenanza será aplicable a todas las obras de adoquinado, aceras o bordillos terminadas, cuyas liquidaciones del tributo se encuentran pendiente de emisión.

Es así que, el criterio utilizado por los impugnantes para considerar inconstitucional la norma, es que las obras fueron terminadas con antelación, a la existencia de una ordenanza previa; al respecto, se puede observar que la citada norma impugnada, es clara en indicar que el contenido de la ordenanza aplicará para todas aquellas “obras” cuyas liquidaciones del tributo, se encuentran pendiente de emisión. Es decir, establece la existencia previa de una “obligación tributaria” por parte de los habitantes de la zona urbana del cantón Limón Indanza que se beneficiaron con obras ya realizadas por la municipalidad en el pasado, sin que para ese momento hubiere existido una ordenanza que contemple tal obligación tributaria.

En tal sentido, es importante recordar que la obligación tributaria es el vínculo jurídico personal que se crea entre la autoridad acreedora del tributo y los contribuyentes, al verificarse el “hecho generador” previsto por la norma que lo regula.

En esta misma línea, para entender de mejor manera lo expuesto, es fundamental determinar lo que es el criterio tributario de hecho generador. Al respecto, el Código Tributario lo establece como: “Art. 16.- Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”.

Ahora bien, partiendo de este fundamento y de forma concordante, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹⁰ establece el hecho generador de las contribuciones especiales de mejoras de los gobiernos municipales, como el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.

Así también, en armonía con el contenido del artículo 18 del Código Tributario que indica, “La obligación tributaria nace cuando se realiza el presupuesto establecido por la

ley (hecho generador) para configurar el tributo”; es claro que debió existir una norma previa, que para el caso era una ordenanza, que contenga la obligación tributaria de los ciudadanos del cantón Limón Indanza de pagar una contribución especial por mejoras al verificarse el beneficio real o presuntivo en favor de los bienes inmuebles de su propiedad.

En tal sentido, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza debió previamente darle vida jurídica a tal tributo conforme lo establece la Constitución de la República en el artículo 264 número 5, que le permite crear modificar o suprimir contribuciones especiales de mejora; y así también en observancia de la ley de que regula este tributo, el COOTAD, lo cual para el caso materia de este análisis no sucedió.

Es decir, en el contenido del texto de la disposición transitoria primera impugnada, se obliga al pago de una contribución especial de mejoras de manera posterior a la construcción y finalización de determinadas obras, esto es primero se entregó la obra y posteriormente se elaboró el acto jurídico que contiene la obligación, lo cual la vuelve retroactiva, criterio que está prohibido por la Constitución de la República, salvo que como fue indicado al inicio de este análisis constitucional, la misma preste beneficios en favor de los contribuyentes.

Con lo expuesto, es necesario señalar que el contenido de la disposición transitoria primera de la ordenanza impugnada, no genera beneficio tributario alguno en favor de los obligados a cumplirla, ya que más bien les impone una obligación de hacer que es “el pago de la contribución especial de mejoras”, lo que permite concluir, que vulnera lo dispuesto por la Constitución en el artículo 300 y la ley que regula la materia, esto es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial que en el artículo 172 en su parte pertinente establece: “La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria”.

Es así que el contenido de disposición transitoria primera de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas en el cantón Limón Indanza, irrespeta el principio constitucional de irretroactividad de la ley en materia tributaria, por cuanto establece el cobro de contribuciones especiales de mejoras por obras que fueron realizadas con anterioridad a la expedición de la ordenanza.

Por las consideraciones expuestas, conforme lo señala la Norma Suprema, esta Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en la materia, considera que en la primera disposición transitoria de la ordenanza impugnada existe una inconstitucionalidad parcial en su contenido, por lo que en la parte resolutoria de esta sentencia establecerá un reemplazo del contenido declarado inconstitucional el cual será expulsado del ordenamiento jurídico vigente.

¹⁰ Artículo 569 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre de 2010.

En tal sentido, para que el texto de la disposición transitoria primera de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas en el cantón Limón Indanza sea perfectamente armónica con la Constitución de la República, será reemplazado por el siguiente:

PRIMERA: La presente Ordenanza será aplicable a todas las obras de adoquinado, aceras o bordillos que se encuentren en construcción al momento de su promulgación en el Registro Oficial.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar parcialmente la demanda de inconstitucionalidad planteada.
2. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro del término de 30 días, adecue la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011, y que en tal mérito, incluya exenciones en beneficio de las personas adultas mayores y personas discapacitadas conforme lo indican los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la Constitución de la República, respectivamente.
3. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza, una vez concluido el término en el numeral anterior, informe a este Organismo sobre el cumplimiento de lo ordenado, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza; declara inconstitucional lo siguiente:

En la disposición transitoria primera, las palabras: “terminadas, cuyas liquidaciones del tributo se encuentran pendientes de emisión”; por tanto la referida disposición transitoria constará de la siguiente manera:

PRIMERA: La presente Ordenanza será aplicable a todas las obras de adoquinado, aceras o bordillos que se encuentren en construcción al momento de su promulgación en el Registro Oficial.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 6 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0013-13-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 6 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 025-16-SIN-CC

CASO N.º 0047-14-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Roger Byron Revelo Burbano en calidad de presidente de la compañía de transporte TRANSBYGU S. A., Miguel Eduardo Vega Salazar en calidad de presidente de UNIVALLES y otros, el 8 de octubre de 2014, presentaron ante la Corte Constitucional del Ecuador una demanda de acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo respecto del artículo 1.473 (2) del Parágrafo XVIII denominado Suspensión, Multa, Retención del Automotor, Clausura del Establecimiento y Jurisdicción Coactiva de la **Ordenanza Municipal N.º 247**, aprobada

por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 11 de enero de 2008, y del primer punto de la disposición transitoria segunda, denominada Régimen Sancionatorio de la **Ordenanza Municipal N.º 047**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 15 de abril de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 8 de octubre de 2014, certificó que en referencia a la acción N.º 0047-14-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta de la razón que obra a foja 180 del proceso constitucional; sin embargo, se dejó constancia para los fines pertinentes, que la referida causa tiene relación con el caso N.º 0015-11-IN.

Mediante auto emitido el 18 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa N.º 0047-14-IN, admitiendo a trámite la acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo planteada por el señor Roger Byron Revelo Burbano y otros.

Posteriormente, de conformidad con el sorteo de ley, le correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, el conocimiento de la causa N.º 0047-14-IN, quien avocó conocimiento del expediente constitucional mediante auto emitido el 3 de septiembre de 2015, a través del cual se ordenaron las notificaciones respectivas a las partes procesales y se convocó a audiencia pública el 29 de septiembre de 2015.

Texto de la norma jurídica objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de la demanda, los accionantes impugnan el artículo I.473 (2) del Parágrafo XVIII denominado Suspensión, Multa, Retención del Automotor, Clausura del Establecimiento y Jurisdicción Coactiva de la **Ordenanza Municipal N.º 247**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 11 de enero de 2008, y el primer punto de la disposición transitoria segunda, denominada Régimen Sancionatorio de la **Ordenanza Municipal N.º 047**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 15 de abril de 2011, cuya transcripción es la siguiente:

Ordenanza Municipal N.º 247

Parágrafo XVIII

SUSPENSIÓN, MULTA, RETENCIÓN DE LA AUTOMOTOR, CLAUSURA DEL ESTABLECIMIENTO Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Art. I.473 (2).- Los vehículos detenidos en los operativos a los que se refiere el artículo I.471 (1), serán retenidos en los patios de la EMSAT por 15 días, y su propietario obligado a pagar una multa equivalente a tres remuneraciones básicas unificadas.

La reincidencia se sancionará con el doble de las penas previstas en el inciso anterior.

Ordenanza Municipal N.º 047

Disposiciones Transitorias (...)

Segunda.- Régimen sancionatorio.-

1. Mientras se expida la Ordenanza Metropolitana que incorpore el Título de “Infracciones y sanciones” al Código Municipal, la presente Ordenanza Metropolitana se sujetará al siguiente régimen jurídico sancionatorio: Una vez que concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Taxi 2011, las y los administrados que presten el Servicio de Taxi, sin Habilitaciones Administrativas o en contravención a las normas administrativas o técnicas, serán sancionados con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las Convocatorias Públicas relacionadas con el Servicio de Taxi.

Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad

El señor Roger Byron Revelo Burbano y otros, presentaron ante la Corte Constitucional una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del Parágrafo XVIII denominado Suspensión, Multa, Retención del Automotor, Clausura del Establecimiento y Jurisdicción Coactiva de la Ordenanza Municipal N.º 247, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 11 de enero de 2008, y de la disposición transitoria segunda, denominada Régimen Sancionatorio de la Ordenanza Municipal N.º 047, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 15 de abril de 2011.

En la referida demanda de inconstitucionalidad, los accionantes señalan en lo principal que impugnan la constitucionalidad tanto del contenido como del procedimiento previo a través del cual fueron aprobadas las ordenanzas cuestionadas. Esto, por cuanto la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047 establece que “... una vez que concluya el proceso de regulación del servicio de taxi 2011, las y los administrados que presten el servicio de taxi, sin las habilitaciones administrativas o en contravención a las normas administrativas técnicas, serán sancionados con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las Convocatorias Públicas relacionadas con el servicio de taxi”. Así, consideran los accionantes, que las sanciones aprobadas por el Concejo Municipal son exorbitantes y vulneran el derecho a no ser sancionados dos veces por una misma infracción.

Adicionan que el artículo I.473(2) de la Ordenanza Municipal N.º 247, establece entre otros, que: “Los vehículos detenidos en los operativos a los que se refiere el Art. I.471 (1) serán retenidos en los patios de la EMSAT por 15 días y su propietario obligado a pagar una multa equivalente a tres remuneraciones básicas unificadas. La reincidencia se

sancionará con el doble de las penas previstas en el inciso anterior”; sobre esta base, los accionantes consideran que las sanciones, al igual que las anteriores, son exorbitantes.

Adicionalmente, sostienen que las sanciones contenidas en las ordenanzas referidas contradicen las sanciones que al respecto establece el artículo 145 literal f de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial¹, y el artículo 386 del Código Orgánico Integral Penal². En este orden, consideran vulnerados el derecho a la igualdad ante la ley, el debido proceso y la proporcionalidad entre las infracciones y sanciones.

Pretensión de la demanda de inconstitucionalidad

De conformidad con los fundamentos presentados, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones que constan en las ordenanzas municipales antes referidas. Así, la pretensión constante en la demanda que se analiza señala textualmente:

... le solicito dejar sin efecto o suspender la vigencia de las del contenido de las normativas (sic) del Régimen Sancionado de la Disposición Transitoria Segunda de las Ordenanzas Municipales 047 y Art. 1.473 (2) de la Ordenanza 0247, indicadas en líneas anteriores,

¹ El artículo 145 literal f) de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, junto con los artículos correspondientes al capítulo de las contravenciones de tránsito, están actualmente derogados por la Disposición Derogatoria Décimo Octava de Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero de 2014 (Código Orgánico Integral Penal).

² Código Orgánico Integral Penal. “Art. 386.- Contravenciones de tránsito de primera clase.- Será sancionado con pena privativa de libertad de tres días, multa de un salario básico unificado del trabajador en general y reducción de diez puntos en su licencia de conducir:

1. La persona que conduzca sin haber obtenido licencia.
2. La o el conductor que falte de obra a la autoridad o agente de tránsito.
3. La o el conductor que con un vehículo automotor, exceda los límites de velocidad fuera del rango moderado, establecidos en el reglamento correspondiente.

En el caso del número 1, no se aplicará la reducción de puntos. El vehículo solo será devuelto cuando se cancele el valor de la multa correspondiente y la persona propietaria del vehículo será solidariamente responsable del pago de esta multa.

Será sancionado con dos salarios básicos unificados del trabajador en general, reducción de diez puntos en su licencia de conducir y retención del vehículo por el plazo mínimo de siete días:

1. La o el conductor que transporte pasajeros o bienes, sin contar con el título habilitante correspondiente, la autorización de frecuencia o que realice un servicio diferente para el que fue autorizado. Si además el vehículo ha sido pintado ilegalmente con el mismo color y características de los vehículos autorizados, la o el juzgador dispondrá que el vehículo sea pintado con un color distinto al de las unidades de transporte público o comercial y prohibirá su circulación, hasta tanto se cumpla con dicho mandamiento. El cumplimiento de esta orden solo será probado con la certificación que para el efecto extenderá el responsable del sitio de retención vehicular al que será trasladado el vehículo no autorizado. Los costos del cambio de pintura del vehículo estarán a cargo de la persona contraventora.
2. La persona que conduzca un vehículo con una licencia de categoría diferente a la exigible para el tipo de vehículo que conduce.
3. Las personas que participen con vehículos a motor en competencias en la vía pública”.

que afectan los derechos de los comparecientes y de todos quienes apliquen a estos procesos reguladores del Transporte de taxi, toda vez que existieron violaciones de normas y de derechos constitucionales y sobre todo porque esta Demanda de Acción de Inconstitucionalidad presentada tiene como único propósito prioritario suspender la vigencia de las normativas de las Ordenanzas Municipales antes indicadas. Como medida cautelar solicito también la suspensión de la vigencia de las normativas de las sanciones contenidas en el Art. 386, numeral 2 de la COIP, así como la normativa de las disposiciones del régimen sancionador contenidas en las Ordenanzas 047 y 0247 indicadas en el acto inconstitucional por existir un conflicto de leyes o normativas y de aplicación de las mismas y sobre todo por afectar económicamente al bolsillo de los comparecientes, de conformidad al Art. 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad

Doctor Gastón Velásquez Villamar, procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

El 27 de enero de 2015, el doctor Gastón Velásquez Villamar en calidad de procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, presentó escrito de contestación a la demanda de inconstitucionalidad, señalando en lo principal que:

El Concejo Metropolitano de Quito en ejercicio de sus competencias de regulación y control conferidas por la Constitución y la ley, expidió la Ordenanza Metropolitana N.º 247, sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial N.º 295 del 14 de marzo de 2008 con el objeto de administrar, gestionar, ejecutar, fiscalizar y sancionar todo lo relacionado al Sistema de Movilidad en la ciudad, que comprende el tránsito, transporte, red vial y su equipamiento.

Así, el parágrafo XV de la Ordenanza N.º 247 confiere competencia a la ex EMSAT, actual Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (Ordenanza N.º 309 del 16 de abril de 2010) para controlar, erradicar y sancionar la prestación no autorizada del servicio público de transporte terrestre de personas o carga. El parágrafo XVII confiere competencia para establecer medidas de regulación a la circulación vehicular (pico y placa). El parágrafo XVIII regula la imposición de sanciones (suspensiones, multas, retención del automotor, clausura de establecimiento y jurisdicción coactiva) y el parágrafo XIX regula su procedimiento.

El 15 de abril de 2011, se sanciona la Ordenanza Municipal N.º 0047 Reformatoria a la Ordenanza Metropolitana N.º 247, publicada en el Registro Oficial N.º 295 del 14 de marzo de 2008, que establece el régimen administrativo para la prestación del servicio de taxi en el Distrito Metropolitano

de Quito. Posteriormente, el Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial N.º 180-S del 10 de febrero de 2014, en su capítulo octavo, sección tercera, establece las contravenciones de tránsito.

En este orden, el procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, señala que las ordenanzas fueron creadas motivadamente sin afectar derechos fundamentales de los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito y en atribución de las facultades conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados a través de la Constitución.

Es importante mencionar que las sanciones establecidas en las Ordenanzas Metropolitanas Nros. 247 y 047 buscan una sanción administrativa producto de la falta de los documentos y títulos habilitantes para circular por el Distrito Metropolitano, de ahí que, a criterio del procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no existe fundamento jurídico alguno para demandar la inconstitucionalidad de estas ordenanzas.

Doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado

El 23 de enero de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito mediante el cual señala que los accionantes demandan la declaratoria de inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales; no obstante, estas guardan conformidad con las competencias exclusivas otorgadas a los municipios, en el numeral 6 del artículo 264 de la Constitución de la República.

Adiciona que los accionantes establecen que las ordenanzas municipales vulneran el derecho a la igualdad; sin embargo, no se señala en la demanda de qué forma se genera dicha vulneración con lo que se demuestra que no se ha configurado tal transgresión. Mientras que en relación al argumento de sanciones desproporcionadas y la imposición de doble sanción por la misma causa, señala el compareciente que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito, en aras de alcanzar mejores estándares de calidad en la prestación del servicio de taxis en el Distrito Metropolitano, consideró necesario iniciar un proceso de regularización del servicio, dentro del cual debían establecerse sanciones.

Por tanto, sostiene el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado que no se pueden considerar a las sanciones contenidas en las ordenanzas impugnadas como excesivas y desproporcionadas, toda vez que el fin de dichas medidas es el mejoramiento del servicio de taxis en la ciudad de Quito y lograr mayores niveles de seguridad.

Sobre la base de lo anotado, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, al tenor de lo previsto en los artículos 89 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó al Pleno de la Corte Constitucional que emita una sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por considerarla improcedente.

Audiencia pública

Conforme consta a foja 1300 del expediente constitucional, el 29 de septiembre de 2015 a las 09:00, tuvo lugar la audiencia pública señalada en la providencia del 3 de septiembre de 2015, a la cual comparecieron el señor Roger Byron Revelo Burbano, conjuntamente con sus abogados patrocinadores; el doctor Marco Antonio Proaño Durán, subprocurador síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito conjuntamente con los abogados Diego Javier Ayala Rivera y Santiago Ricardo Terán y el doctor Rodrigo Durango en representación de la Procuraduría General del Estado.

En lo principal, la parte accionante, por intermedio de sus abogados, expuso que la demanda no desconoce la competencia del Municipio de Quito prevista en el artículo 264 numeral 6 de la Constitución de la República; mas, considera que el artículo 1.473 (2) de la Ordenanza N.º 247, publicada en el Registro Oficial N.º 295 del 14 de marzo de 2008 y la segunda disposición transitoria de la Ordenanza N.º 047 del 15 de noviembre de 2011, vulnera la Constitución de la República específicamente, el artículo 76 numeral 6, relativo al principio de proporcionalidad de sanciones administrativas. Aquello, en su criterio, transgrede la supremacía de la Constitución, prevista en el artículo 425 de la Norma Suprema.

Por su parte, el Municipio de Quito indicó que no se ha transgredido ninguna norma constitucional, puesto que se otorgó el tiempo adecuado para el cumplimiento de los requerimientos necesarios para obtener los permisos de funcionamiento, debiendo aplicarse las sanciones administrativas a quienes no cumplen con las disposiciones jurídicas que regulan el servicio de taxis. Finalmente, la Procuraduría General del Estado sostuvo que las ordenanzas tienen como propósito brindar un mejor servicio de taxis a los usuarios, sin que se desprenda contradicción alguna con el texto constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional del Ecuador, al amparo de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos emitidos por órganos y autoridades del Estado, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d** y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Alcance del control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las

incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Norma Suprema constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional mediante la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

En tal razón, la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución de la República, sin que dicho análisis se realice respecto de un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto, es decir un examen abstracto de la norma.

En relación a lo anterior, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia N.º 008-13-SIN-CC, señalando la independencia del examen de la norma respecto a cualquier caso concreto: “Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación”.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto por la forma como por el fondo de la norma. Así en el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al precepto normativo haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley mientras que, en el control abstracto por el fondo, se examina la compatibilidad del contenido de la norma con las disposiciones constitucionales.

Análisis constitucional

Dentro de un control integral, esta Corte Constitucional procede a realizar el correspondiente control formal y material del Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247 y de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047.

Control formal

De conformidad con el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control formal de las normas infraconstitucionales procede únicamente si la acción de constitucionalidad se presenta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la norma impugnada “Art. 78.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

En atención de lo anotado y considerando que las normas infraconstitucionales impugnadas entraron en vigencia el 11 de enero de 2008 y el 15 de abril de 2011 respectivamente, no procede el análisis de las mismas por razones de forma en razón del tiempo transcurrido, toda vez que la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 8 de octubre de 2014.

Control material

Para ejercer el control material de las normas jurídicas cuestionadas, se analiza la incompatibilidad de estas con el contenido material de las disposiciones constitucionales; así, para el análisis respectivo, se plantea el siguiente problema jurídico:

El artículo 1.473 (2) del Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247 y el primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047, ¿vulneran el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, contenido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República?

El principio de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República, consagra que: “6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas y de otra naturaleza”. En este sentido, las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas.

En el mismo sentido, a modo de referencia, conviene establecer que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia emitida en el caso Usón Ramírez vs. Venezuela, señaló que “... la racionalidad y proporcionalidad deben conducir la conducta del Estado en el desempeño de su poder punitivo, evitando así tanto la lenidad característica de la impunidad como el exceso y abuso en la determinación de las penas”³.

Respecto de las sanciones administrativas aplicadas por los gobiernos locales, que constituye el escenario planteado por los accionantes, conviene señalar que el artículo 395 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en plena armonía con el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, establece que: “Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa (...) La potestad sancionatoria y los procedimientos administrativos sancionatorios se regirán por los principios de (...) proporcionalidad...”.

En el caso concreto, los accionantes consideran que se vulneró el principio de proporcionalidad de las sanciones en tanto las normas acusadas de inconstitucionalidad, desde su punto de vista, establecen sanciones “exorbitantes”; en tal sentido, conviene analizar si las sanciones administrativas a las que la demanda de inconstitucionalidad hace referencia son el producto o no de una medición razonable de las consecuencias derivadas de la afectación a un bien jurídico. Para tal efecto, esta Corte Constitucional estima que el análisis de las normas demandadas precisa de un test de

³ CIDH. Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Sentencia del 20 de noviembre de 2009. Serie C N.º 207, párr. 87.

proporcionalidad, al tenor del numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴, que permita establecer si efectivamente las sanciones cuestionadas afectan injustificadamente a los accionantes.

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

En primer lugar, corresponde identificar si las medidas que prevén las normas objeto del presente análisis, cumplen un **fin constitucionalmente válido**.

El artículo I.473 (2) del Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247 establece una sanción destinada a los vehículos que hayan sido detenidos por incurrir en el artículo I.471 (1) del Código Municipal; esto es, cuando no cuenten con la habilitación operacional y adhesivos de identificación municipal, emitidos por la EMMOP-Q y también, respecto de aquellos vehículos que autorizados por la EMMOP-Q o por el Consejo Provincial de Tránsito a operar en una parroquia rural del Distrito Metropolitano o en otras jurisdicciones cantonales, se encuentren prestando transporte público de personas, carga o bienes en la ciudad de Quito, según el caso. Ahora bien, la norma demandada establece que de verificarse los supuestos antes indicados, los vehículos serán retenidos en los patios de la EMMOP-Q por 15 días, debiendo su propietario, pagar una multa equivalente a tres remuneraciones básicas unificadas.

Por su parte, la Ordenanza Metropolitana N.º 047, sancionada el 15 de abril de 2011, incorporó el Título relativo al servicio de Taxi en el Distrito Metropolitano de Quito, en cuya disposición transitoria segunda referente al Régimen Sancionatorio dispuso como primer punto que una vez concluido el Proceso de Regulación del Servicio de Taxi 2011, las y los administrados que presenten el servicio de taxi, sin habilitaciones administrativas o en contravención a las normas administrativas o técnicas, serán sancionados con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las convocatorias públicas relacionadas con el servicio de taxi.

⁴ “Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”

En este contexto, se observa que ambas disposiciones prevén un régimen regulativo y sancionatorio respecto del servicio de transporte terrestre; en tal razón, contienen sanciones administrativas cuya aplicación responde a infracciones cometidas por las operadoras de transporte público⁵, los socios o accionistas de una operadora de transporte público, las personas propietarias de vehículos detenidos en operativos y las empresas distribuidoras o comercializadoras de taxímetros, respecto a la prestación del servicio público de transporte terrestre.

Bajo estas consideraciones, corresponde señalar que el artículo 264 numeral 6 de la Constitución de la República, otorga a los gobiernos municipales la competencia para: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”. Con este propósito, los gobiernos municipales deberán incorporar los mecanismos y políticas necesarias para asumir adecuadamente dicha atribución, siendo fundamental el establecimiento de un régimen normativo que coadyuve a controlar y garantizar una prestación eficiente del servicio de transporte terrestre que precautele el derecho de los usuarios de este sistema⁶, por lo que esta Corte Constitucional evidencia que las disposiciones jurídicas que constan en las ordenanzas examinadas, cumplen aquella finalidad; es decir, por intermedio de las mismas se pretende regular y controlar aspectos relacionados con la prestación del servicio de transporte, lo cual se adecúa a un fin constitucionalmente previsto.

Tras haber determinado que las medidas normativas objeto de análisis, persiguen un fin constitucionalmente válido y previsto, corresponde examinarlas a la luz de los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

De acuerdo al criterio de **idoneidad**, una medida normativa cumplirá este parámetro si la norma es eficaz para el cumplimiento del fin constitucional por el cual fue establecida.

Del contenido de ambas disposiciones demandadas, resumido en líneas previas, se observa que estas determinan sanciones frente al incumplimiento de la normativa que regula el servicio público de transporte terrestre. En este punto, conviene precisar que la imposición de sanciones, en tanto tiene como finalidad persuadir a las personas a evitar el cometimiento de cierto tipo de infracciones relacionadas con el servicio de transporte público, se orienta a producir cambios de conducta en los operadores de transporte en atención a la importancia y trascendencia de este servicio con relación a sus usuarios.

Adicionalmente, es fundamental indicar que la posibilidad de aplicación de sanciones administrativas forma parte del *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado para

⁵ Cooperativas o compañías de transporte público legalmente constituidas.

⁶ Constitución de la República. “Art. 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características...”.

efectos del adecuado funcionamiento del aparato estatal; de este modo, la medida resulta ser idónea para alcanzar el fin propuesto que corresponde a la regulación y garantía de una prestación eficiente del servicio de transporte terrestre.

Respecto al parámetro de **necesidad**, este elemento comporta la verificación de que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido; es decir, que de todas las opciones que se tenga para la consecución de un objetivo constitucional, se deberá optar por la menos gravosa en relación a los derechos de las personas.

Las normas cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, establecen sanciones en el ámbito administrativo respecto de infracciones relacionadas con el servicio público de transporte terrestre, tales como prestar el servicio sin las habilitaciones operacionales respectivas y demás contravenciones a normas administrativas o técnicas. Estas circunstancias contrarias a la normativa pertinente, son el resultado de acciones u omisiones cometidas por los operadores del servicio de transporte terrestre a pesar de los mandatos o restricciones expresas constantes en las normas aplicables, por lo que la imposición de sanciones para evitar la incursión en tales actuaciones resulta indispensable.

Adicionalmente, cabe indicar que en cuanto a la posibilidad de que se prevean medidas menos gravosas, esta Corte Constitucional señaló⁷ que: "... la consecuencia de la responsabilidad sancionatoria es la imposición de una sanción de carácter administrativo o penal, siendo la sanción administrativa la que reporta menor gravedad". En este contexto, las sanciones administrativas se diferencian sustancialmente con las sanciones de orden penal, tanto por aspectos de forma tales como su procedimiento de expedición y la autoridad competente de conocer las infracciones, como por aspectos materiales, especialmente en cuanto a los bienes jurídicos que precautelan, su naturaleza jurídica, y finalidad misma en el ordenamiento jurídico. En el caso concreto, al tratarse de sanciones en el ámbito administrativo que aseguran una eficaz regulación del servicio público de transporte terrestre, siendo estas las menos lesivas, cumplen con el parámetro de necesidad.

Finalmente, una vez que la medida ha superado el examen de idoneidad y el examen de necesidad, corresponde establecer la **proporcionalidad en sentido estricto**, la cual de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concreta en el debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

Al respecto, esta Corte Constitucional señaló en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, que: "Es evidente que toda medida legislativa que conlleva la imposición de una sanción implica una limitación de derechos al infractor, la cual solamente será inconstitucional si se evidencia

que la limitación impuesta no es equivalente al riesgo de vulneración del derecho constitucional que la norma pretende garantizar"⁸.

En tal razón, conviene analizar si las sanciones contenidas en las normas jurídicas impugnadas establecen sanciones desproporcionadas, esto es, si limitan de forma injustificada los derechos de los accionantes, menoscabando el principio que recoge el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República. Así, en relación al examen de proporcionalidad en sentido estricto, se plantean las siguientes consideraciones:

Como se expresó previamente, la medida prevista en el artículo I.473 (2) de la Ordenanza Municipal N.º 247, busca establecer una sanción respecto a los propietarios de vehículos detenidos en operativos por no contar con la habilitación operacional o por prestar el servicio de transporte público en una jurisdicción distinta a la autorizada, lo cual permite la materialización de la competencia de los gobiernos municipales sobre la regulación y control del tránsito y transporte público con el propósito de brindar un adecuado servicio a las personas usuarias de este.

Por su parte, en cuanto a la segunda norma demandada, es decir el primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047, establece la imposición de una multa de veinte remuneraciones básicas unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las convocatorias públicas relacionadas con el servicio de taxi, a quienes presten el servicio de taxi sin habilitaciones administrativas o en contravención a normas administrativas y técnicas, una vez que concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Taxi 2011.

En lo concerniente a la multa, esta Corte Constitucional observa que el valor de la misma, esto es los veinte salarios básicos unificados, dista considerablemente de lo establecido para el resto de infracciones administrativas de índole similar, tal como las examinadas en el Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247, determinándose un valor superior cuyo efecto en el infractor no es el mismo que en el caso estudiado en líneas previas, como se expondrá a continuación.

Si bien es cierto que se ha indicado la importancia del establecimiento de sanciones administrativas para esta materia, no es menos cierto que su determinación no puede significar para los destinatarios de la norma el menoscabo de sus derechos. En este orden de ideas, es menester puntualizar que aunque las infracciones administrativas, como en el presente caso, persiguen una finalidad constitucional, las sanciones que devienen de ellas bajo ningún supuesto pueden afectar desproporcionadamente otros bienes jurídicos protegidos; aún más tratándose de sanciones pecuniarias que no responden a la realidad económica del país, puesto que la imposición de una multa de veinte salarios básicos unificados, por la magnitud del monto, provoca una lesión sustancial que incidiría en las condiciones de vida de las personas, pudiéndose, de esta manera, vulnerar otros derechos establecidos en la

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0003-14-SIN-CC, causa N.º 0014-13-IN y acumulados Nros. 0023-13-IN y 0028-13-IN.

⁸ Ibidem.

Constitución de la República que aseguran una vida digna a los ciudadanos. En el caso que nos atañe, el valor establecido como multa puede ocasionar que dicha sanción sobrepase la capacidad económica del infractor, en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produciría se convierte en confiscatorio, es decir limita y restringe la propiedad de los infractores con lo cual se evidencia que la protección constitucional que persigue la medida sancionatoria – control y regulación del tránsito y transporte–, es menor al daño que esta pueda provocar precisamente, en virtud de la desproporción que existe entre su sanción y los bienes jurídicos que precautela la medida administrativa.

En cuanto a la sanción que prescribe la inhabilitación por cinco años para participar en las convocatorias públicas relacionadas con el servicio de taxi, esta Corte considera que si bien su carácter es temporal, su consecuencia podría significar un obstáculo para que los infractores puedan acceder a la prestación del servicio de taxis por un período de tiempo considerable y así, verse impedidos de ejercer el derecho al trabajo previsto en la Constitución de la República una vez que cumplan las especificaciones y requisitos técnicos y administrativos. De esta manera, la consecuencia de la inobservancia de la sanción examinada provoca un régimen de exclusión que por su duración, es desproporcional, dado que quienes incurran en la infracción tendrían una prohibición de regularizar su situación y participar en igualdad de condiciones en las convocatorias relacionadas con el servicio de taxi por el lapso de cinco años. En tal virtud, se desprende que su establecimiento como sanción administrativa, no guarda la debida proporcionalidad entre la protección que persigue –control y regulación del tránsito y transporte– y el daño que se ocasiona a los destinatarios de la norma, pues la restricción podría provocar el menoscabo desequilibrado de derechos de los infractores, ocasionando una afectación grave a quienes no cuenten con las autorizaciones que correspondan durante un tiempo muy prolongado en el cual tendrían que permanecer excluidos de participar en las convocatorias públicas, vulnerándose así el derecho a la igualdad previsto en la Constitución de la República.

En suma de conformidad con las consideraciones expuestas y en atención al examen realizado en el marco del test de proporcionalidad, se desprende que las sanciones que acarrear las infracciones administrativas previstas en el primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047, no tienen una medición razonable de sus consecuencias ni es producto del establecimiento gradado entre las lesiones que pueda ocasionar el cometimiento de la infracción administrativa y la reacción punitiva de su sanción; es decir, que la norma *in examine* vulnera el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, contenido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República, debiendo el Concejo Municipal de Quito tipificar la infracción administrativa en observancia de la Constitución de la República y lo referido en la presente sentencia, teniendo en cuenta específicamente, lo expuesto por esta Corte respecto a la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas y su carácter de menor gravedad en relación a las sanciones penales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo I.473 (2) de la Ordenanza Municipal N.º 247, así como del primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047.
3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quito a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un término de 30 días, adecue las sanciones dirigidas al principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, previsto en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República y lo dispuesto en la presente sentencia, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 6 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0047-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 028-16-SIN-CC

CASO N.º 0038-14-IN y 0044-15-IN

ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Caso N.º 0038-14-IN

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por Andrea Vanessa Izquierdo Duncan, ofreciendo poder o ratificación de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL) y del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), respecto de los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria de la “Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012.

El secretario general de la Corte Constitucional, de acuerdo 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 15 de septiembre de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 5 de febrero de 2015 a las 10:24, admitió a trámite la acción.

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria de 11 de marzo de 2015, le correspondió sustanciar la presente causa al juez constitucional de aquel entonces, Antonio Gagliardo Loor.

Caso N.º 0044-15-IN

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por Francisco Maldonado Guevara, en calidad de procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. (CONECEL), respecto del artículo 19 de la “Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre

de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 9 de junio de 2015, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN y 0053-14-IN, que se encuentran sustanciándose, 0008-13-IN, 0009-13-IN y 0055-14-IN, que se encuentran resueltos por el Pleno del Organismo y los casos 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0011-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15-IN, 0014-15-IN, 0015-15-IN, 0016-15-IN, 0017-15-IN, 0018-15-IN, 0021-15-IN, 0022-15-IN, 0023-15-IN, 0024-15-IN, 0026-15-IN, 0027-15-IN, 0040-15-IN, 0041-15-IN, 0042-15-IN y 0043-15-IN, en Sala de Admisión; y, 0019-15-IN, 0020-15-IN, que se encuentran pendientes para el Orden del Día.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 23 de junio de 2015 a las 17:12, admitió a trámite la acción y dispuso su acumulación al caso N.º 0038-14-IN, de conformidad con lo dispuesto 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.

En virtud de la acumulación dispuesta por la Sala de Admisión, mediante auto del 23 de junio de 2015, le correspondió sustanciar la presente causa al juez constitucional de aquel entonces, Antonio Gagliardo Loor.

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

A través del memorando N.º 1558-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 0038-14-IN y 0044-15-IN acumulados, mediante providencia emitida el 21 de marzo de 2016 a las 08h00,

y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de las acciones planteadas, la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad es la “Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012.

En el caso N.º 0038-14-IN se demanda la inconstitucionalidad de los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria; mientras que en el caso N.º 0044-15-IN se demanda únicamente la inconstitucionalidad del artículo 19, disposiciones normativas que en lo pertinente señalan:

ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACIÓN DE POSTES, CABLES Y ESTRUCTURAS DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS, CENTRALES FIJAS Y DE BASE DE LOS SERVICIOS MÓVIL TERRESTRE DE RADIO, COMUNICACIONES, A CELULARES, TELEVISIÓN, RADIO EMISORAS, RADIO AYUDA FIJA Y OTRAS DE TIPO COMERCIAL, FIJACIÓN DE LAS TASAS CORRESPONDIENTES A LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO AEREO, SUELO Y SUBSUELO EN EL CANTÓN PALESTINA.

(...) Art. 18. Clasificación:

Las estructuras metálicas que son de propiedad privada concesionarias o públicas u otras, también pagaran por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo:

Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.

Art. 19. Cobro de una Tasa.-

Implementación.-

Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

Frecuencias o señales de campo electromagnético:

Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el \$ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán \$ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a \$ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Postes. Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de \$0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

(...)

Art. 21.- Señalización o Frecuencia.

Toda Frecuencia o Señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, Torres, torretas, Etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto esta frecuencias pagaran una tasa fija y permanente.

DISPOSICIONES GENERALES

... 4.- En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicara la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

5.- Esta ordenanza a partir de su aprobación tendrá inmediata aplicación dentro de la jurisdicción cantonal de PALESTINA y mediante delegación por parte del concejo cantonal se transferirá la facultad a cada parroquia para ejercer el cobro de tasas e impuestos determinados en esta ordenanza, recursos que serán destinados exclusivamente para inversión en la parroquia.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera: El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo

improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagara dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente...

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

En opinión de los accionantes, las normas o principios constitucionales que se verían vulnerados son los establecidos en la Constitución de la República en los artículos 82 referente al derecho a la seguridad jurídica; 226 que corresponde a la obligación de los servidores públicos de ejercer únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; 261 numerales 7 y 10 concernientes a la competencia exclusiva que tiene el Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; 264 numeral 5 que especifica las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las que se encuentra el crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; 300 que establece los principios por los que debe guiarse el sistema tributario del país.

De las demandas de inconstitucionalidad y sus argumentos

Caso N.º 0038-14-IN

La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), en lo principal, manifiesta que conforme al artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, los órganos administrativos no pueden ejercer más competencias que aquellas establecidas en la Constitución y la ley; por lo que, según lo afirma la accionante, la Ordenanza impugnada, vulnera este mandato constitucional,“(...) pues no hay norma alguna, constitucional ni legal, que confiera a los gobiernos autónomos municipales competencia sobre el espacio aéreo, el espectro radioeléctrico o las telecomunicaciones, como para que puedan establecer tasas por usos del espacio o la emisión de frecuencias o señales”; menciona además, que tales competencias están expresamente señaladas como exclusivas del Gobierno central, de acuerdo a los numerales 7 y 10 del artículo 261 de la Constitución.

Señala que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palestina, no sólo que ha asumido competencias que no las tiene, sino que incluso las competencias propias las ha ejercido fuera del marco establecido en la Norma Suprema; ya que, el numeral 5 del artículo 264, les otorga competencia a los gobiernos autónomos descentralizados para establecer tributos mediante ordenanza, pero únicamente dentro del marco para ellos correspondiente.

Asimismo, expresa que de acuerdo a lo establecido por la Constitución de la República, existe un esquema de asignación de competencias, mismas que se distribuyen de forma exclusiva entre los diversos niveles territoriales; asegura que dicha calificación de “exclusivas”, implica que tales competencias solo pueden ser ejercidas por el nivel de gobierno que las tiene y no por ningún otro; tal es el caso de las telecomunicaciones o del espectro radioeléctrico,

cuyo manejo es competencia exclusiva del Estado central; menos aún, tendrían competencia para establecer tasas “ (...) por el uso del espacio aéreo y por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo”.

Indica también que“(...) las normas cuestionadas se refieren al espectro radioeléctrico y a las telecomunicaciones; en otras palabras, el Gobierno Municipal de Palestina pretende cobrar una tasa, que como se vio solo puede cobrarse por la prestación de servicios públicos, para la utilización de un bien que está fuera de su competencia y para el desarrollo de una actividad que es responsabilidad exclusiva del estado central”; menciona además, que conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución de la República, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico son sectores estratégicos, cuya administración es competencia exclusiva del Estado central; es decir, no hay fundamento alguno para que un gobierno autónomo descentralizado municipal establezca tasas por su uso y por un servicio público inexistente, anulando así la esencia misma del tributo.

Caso N.º 0044-15-IN

El Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. (CONECEL) en lo principal manifiesta, que en el Ecuador no existió una definición de tasa hasta que en el año 2009, la Corte Constitucional la perfiló como aquel “tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”. Considera que posteriormente, el artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) estableció que: “Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación”.

Considera que, por el uso u ocupación de bienes públicos se puede cobrar tasas, pero que éstas deben estar configuradas como una contraprestación vinculada a dicho uso y ocupación, en los términos expuestos en la jurisprudencia y norma legal antes enunciadas y además, respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, entre ellos el de equidad.

Recurriendo a la doctrina, expresa que el principio de equidad tributaria tiene dos vertientes: la de capacidad de pago y la del beneficio. Así, dice que la teoría de la capacidad de pago se refleja, por ejemplo, a través del establecimiento de tarifas progresivas como sucede con el impuesto a la renta pagado por personas naturales en el Ecuador. Acota que, en materia de tasas, en cambio, para alcanzar la equidad no puede aplicarse la teoría de la capacidad de pago, porque –a su criterio– el valor de aquellas no se establece en razón de la capacidad económica del contribuyente, sino en razón del beneficio obtenido, de allí que las tasas deben aplicarse en función de los beneficios o utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian.

Señala que, el principio de equidad establece que toda tasa – entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público– sea fijada con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. Determina que si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y por tanto es inconstitucional.

Establece que conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la ordenanza impugnada se pretende que CONECEL pague las tasas puntualizadas en dicha norma, lo cual a su criterio es inconstitucional, porque transgrede el principio de equidad dispuesto en el artículo 300 de la Constitución de la República, debido a que el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

Menciona que, el “Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para infraestructura de Telecomunicaciones” realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral señala que en varios gobiernos municipales –entre ellos el del cantón Palestina– se cobra a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado.

Finalmente, indica que las tasas fijadas en la ordenanza son absolutamente desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación, y en adición, que de mantenerse el antes mencionado impuesto colapsaría la industria privada de telecomunicaciones y lo haría en claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las normas transcritas en líneas anteriores, contenidas en la ordenanza municipal mencionada *ut supra*.

Contestación a la demanda de inconstitucionalidad

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palestina

Caso N.° 0038-14-IN

Mediante escrito presentado el 12 de marzo de 2015 (a fojas 43 y 44), el ingeniero agrónomo Luis Augusto Palma López y el abogado Fernando Eliecer Alvarado, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palestina, afirman que la ordenanza materia de la acción se encuentra debidamente aprobada de acuerdo a lo previsto en el artículo 274 y en el numeral 2 del artículo 624 de la Constitución de la República, en los artículos 2 literal a, 5, 7, 425, 283, 284, 301, y 567 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD); y, libro 1, título 1, artículo 6 del Código Tributario.

Indica, además, que la ordenanza fue aprobada en dos sesiones ordinarias del Concejo Municipal e inscrita en el suplemento del Registro Oficial N.° 829 del martes 13 de Noviembre del 2012, por lo que a su criterio, se perfeccionó la creación de la ordenanza materia de la acción de inconstitucional, por lo que no existe omisiones de solemnidades sustanciales que ameriten la nulidad o inaplicación de la norma.

Caso N.° 0044-15-IN

Consta a partir de la foja 45 del expediente, el escrito presentado el 9 de julio de 2015, por el ingeniero agrónomo Luis Augusto Palma López y el abogado Fernando Eliecer Alvarado, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palestina.

Manifiestan que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el contenido de la demanda, y en el numeral primero se señala que la demanda al menos contendrá los nombres y apellidos de la persona o personas accionantes, esto en armonía con lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República que indica que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente. Y esto, a criterio de los comparecientes, significa que el tipo de acción propuesta “es un derecho exclusivo de personas Naturales, más no para personas con vida Jurídica”.

Señalan, además, que el inicio o nacimiento de la ordenanza viene del artículo 567 del COOTAD, la misma que es una Ley Orgánica publicada en el Registro Oficial N.° 303 del Martes 19 de octubre del 2010. Además, indican que “la disposición legal aludida esto es el Art. 567, nos habla que las Empresas PRIVADAS, que utilizan u ocupen el espacio Público o la Vía Pública y el Espacio Aéreo Estatal, Regional, Provincial o Municipal, para la colocación de Estructuras de Postes y tendido de Redes, pagaran al gobierno autónomo descentralizado respectivo, la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación”. Argumentan, además, que “esta disposición legal es reconocida por el Accionante, pues así lo manifiesta en su pretensión”.

Indican que no existe inconstitucionalidad en la creación de la ordenanza, ya que ha sido constituida de manera constitucional y la aplicación de la misma es legal.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, dentro del caso N.° 0038-14-IN (fojas 65 a la 67), manifiesta que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10, determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia, entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Dice que consistentemente, el servicio público de uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, telecomunicaciones están dentro del grupo denominado

sectores estratégicos, por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 *ibidem*, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 de la Norma Suprema disponga y fije precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso el del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

Considera que queda evidenciado por norma constitucional, que el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de Telecomunicaciones es el Estado central, quien a su vez, siempre ejercerá control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, porque no debe olvidarse que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado central y que en ello, radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por otra parte, asume que de acuerdo al mandato constitucional estatuido en el artículo 264 numeral 2 es competencia de los gobiernos municipales, entre otras, el ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo y que para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras, por lo que –dice– que la creación de tasas o contribuciones está en relación directa y exclusiva al ámbito de las atribuciones constitucionales señaladas.

Determina que en la ordenanza impugnada se encuentra el cobro de una tasa por la correspondiente utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Palestina, lo cual –a su criterio– contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que indica: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Legitimación activa

El artículo 439 de la Constitución de la República señala “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”. Por su parte la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 77 y 98 señalan respectivamente, “La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona”. Por tanto, los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra la “Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina”.

Análisis constitucional del caso

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 436 numeral 2 *ibidem*, como una atribución de la Corte Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

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

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

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

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaren inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la

declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad esta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la Norma Suprema, que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma¹, que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos⁴.

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

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

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

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio, compete a la Corte Constitucional analizar si

el contenido de las normas señaladas *ut supra*, contraviene el texto constitucional.

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

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

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si el texto impugnado de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Palestina, en adelante GAD, contraviene el texto constitucional, específicamente los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República; para lo cual, se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y por el fondo de la norma impugnada, para acto seguido, emitir pronunciamiento sobre la existencia o no de contraposición entre esta y lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

El examen constitucional por la forma, radica en la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica ha sido respetado, es decir, si se ha observado las disposiciones constitucionales atinentes al caso en concreto, según la naturaleza de la regla jurídica a crearse, enfocado, principalmente, bajo una óptica de competencia.

Determinación y resolución del problema jurídico

De esta manera, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

El Gobierno Autónomo Descentralizado en el caso que se analiza, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de la ordenanza municipal bajo análisis?

En el caso sometido a estudio cabe señalar, que la norma impugnada corresponde a la “Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina”, publicada en el suplemento del

¹ Ver Artículo.- 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

² Ver Artículo.- 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

³ Ver Artículo.- 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴ Ver Artículo.- 427 de la Constitución de la República del Ecuador.

Registro Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012; por lo que, inicialmente, hay que hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 240 de la Constitución de la República que establece:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, en la disposición transcrita, los gobiernos autónomos descentralizados, solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables, dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), mismo que señala:

Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, queda claro que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los GAD municipales, está la facultad de creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, las mismas que por mandato de la ley, serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal e del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales ha sido ejercida a través de ordenanza, con la que se pretende regular la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras,

radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

En principio, en el caso que se analiza se observa que el GAD municipal de Palestina ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas, es decir, se ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley, para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza.

En consecuencia, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanza, como corresponde, se puede concluir que en la especie, no existe inconstitucionalidad por la forma.

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas, para determinar si el GAD municipal de Palestina, en su afán de regular la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, no ha infringido norma constitucional alguna o ha extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Luego del análisis desarrollado en líneas anteriores con respecto a la inconstitucionalidad formal, cabe dilucidar a continuación si el contenido impugnado de la ordenanza referente a la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina, contraviene el texto constitucional, específicamente, lo establecido en los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República.

Determinación de los problemas jurídicos

Para este efecto, la Corte Constitucional estima conveniente elaborar y resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?
2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

3. La ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

4. La ordenanza bajo análisis, ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

El desarrollo de este problema jurídico se realizará, partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico para posteriormente, determinar la competencia respecto de este recurso dentro del Estado.

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí, la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones. y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 006-09-SIC-CC, ha establecido que:

... el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones, forman parte del sector estratégico estatal, y como consecuencia de ello, forman parte de

las competencias exclusivas del Estado central. (...)
Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico⁵. (Énfasis fuera de texto)

De igual forma, en la sentencia N.º 001-12-SIC-CC del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

... Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC del caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló:

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico⁶.

... En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución...

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado, la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 006-09-SIS-CC, caso N.º 0012-08-IC.

⁶ Constitución de la República, Artículo 313 “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, norma vigente al momento de la expedición del acto normativo expedido, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

“Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (...).”

Respecto de lo cual, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 008-15-SINCC, estableció que:

... se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo [CONATEL].

Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones⁷.

Asimismo, el entonces vigente Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones en su artículo 1 disponía: “El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico” de lo que también se concluye, que será la administración central la que a través del CONATEL, hoy ARCOTEL realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, en este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo:

Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.

Concesiones para:

- a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
- b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
- e) La asignación del espectro radioeléctrico.

Permisos para:

- a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
- b) Instalación y operación de redes privadas”.

Respecto de lo cual, se puede observar que será el CONATEL, hoy ARCOTEL a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL, hoy ARCOTEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

Hay que destacar – en el caso concreto – que la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen, están desarrolladas en el artículo 55 y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece “... Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...”.

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SINCC, caso N.º 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015. Ver tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, Capítulo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica y vigente que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico. (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia” y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: ... El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.º 008-15-SIN CC que: “De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador”.

Se ha determinado entonces, que la tasa que cobran los municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el

proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, regladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por Uso de Frecuencias.

De considerarlo así, los GAD municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencias en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular, la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal en la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, a la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo. Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando la utilización de frecuencias.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GAD, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye el CONATEL, hoy ARCOTEL quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, en los artículos 18 y 19,

contraviene al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa a la “ocupación del espacio aéreo” y al “uso del espacio aéreo”, respectivamente.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad en los artículos 18 y 19, así como en los artículos 1 y 3 de la frase “espacio aéreo”.

Por tanto, se procede a realizar el análisis del segundo problema jurídico para la determinación de la existencia o no de inconstitucionalidades en las normas sujetas de análisis.

2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

Por otro lado, como en casos análogos, referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario el estudio de este punto con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GAD municipales, al emitir la ordenanza sujeta al análisis constitucional.

Al respecto, en el artículo 19 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Palestina se determina: “**Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo, suelo o subsuelo”.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciera respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de \$ 0.02 (dos centavos de dólar americanos) diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Palestina, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

Mediante una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial, se puede evidenciar que, dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco competencial que la

Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones⁸.

En este sentido, la Corte Constitucional en las sentencias N.º 008-15-SIN-CC y 007-15- SIN-CC, concluyó que:

El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación (...)

De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo 3 de la ordenanza en estudio, establece las condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando:

Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales. La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio móvil avanzado, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales...

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase “subsuelo”, contradice el texto constitucional⁹.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

⁸ Constitución República del Ecuador, Artículo 313 “... Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 19 y de la frase “subsuelo” en el artículo 3.

Siguiendo con el análisis del caso, se procede a resolver el tercer problema jurídico planteado:

3. La Ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia”, y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Constitución establece en el artículo 261 numeral 10 que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

La ordenanza municipal materia de estudio establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

Acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones...

Situación que deja ver que el GAD municipal de Palestina también extralimita sus competencias respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Palestina.

Siguiendo con el análisis, se procede al desarrollo del cuarto problema jurídico planteado.

4. La ordenanza bajo análisis, ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Hay que destacar que las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Palestina son las contenidas en los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria, por lo que hay que determinar si las mismas vulneran el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 016-15-SIN-CC, caso N.º 0055-14-IN.

Es relevante establecer que a través de los principios tributarios consagrados en la Constitución, no solo que se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que también, a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. Es por ello que estos principios inherentes al régimen tributario, a lo que la doctrina ha denominado principios constitucionales tributarios, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual señala de manera expresa:

El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico¹⁰, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y que como tal, deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la Norma Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución¹¹.

En relación a lo antes señalado, en base a los argumentos vertidos por los accionantes, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro de la ordenanza dictada por el GAD municipal de Palestina, específicamente en el artículo 19,

¹⁰ Código Tributario, Art. 5.- “Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-15-SIN-CC “Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional”.

correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas, cables y postes, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad.

Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo. Por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un gobierno autónomo descentralizado municipal en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República¹² y la ley¹³, le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en función del cual los gobiernos autónomos descentralizados municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador.

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho gobierno, siempre que, señale la ley¹⁴, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

¹² Constitución de la República del Ecuador: Art. 264.- “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

¹³ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 55 “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;...”.

¹⁴ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566 “Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio...”.

Un segundo hecho generador por el cual un GAD municipal puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento, en la medida que estas son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o evidentemente, de bien privado. En este tipo de tasa es evidente que el GAD municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente, en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del Municipio del Cantón Palestina pueda crear la ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁵, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la municipalidad del cantón Palestina por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad.

Hay que puntualizar dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, que no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y en este caso, en particular, los GAD municipales; pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este Organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República,

¹⁵ Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2025.

circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado valor de sus tarifas.

Dicho esto, es necesario mencionar que el accionante del caso N.º 0044-15-IN, dentro de su demanda, hace referencia en términos comparativos a las tarifas fijadas en la Ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Ahora bien, es importante señalar que el presente análisis no tiene otra intención que comparar la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se señaló previamente.

En función de lo cual, por la necesidad de ejemplificar los costos de las tarifas establecidas en el artículo 19 de la ordenanza impugnada, se procederá a realizar el análisis de todas las tasas fijadas, sin perjuicio de que algunas han sido ya declaradas inconstitucionales dentro de los problemas jurídicos precedentes.

Así, la “Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio– LMU 40”¹⁶, establece dentro de su Capítulo VII las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el artículo 19 de la ordenanza del cantón Palestina, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$ 0.02 por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 7.30 por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, esta última tarifa es mucho más alta que la tarifa mayor (\$ 0.35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 19 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20 % de una remuneración básica unificada (RBU), es decir, \$ 73.20 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2016¹⁷; 2) Igual circunstancia acontece con las frecuencias

para servicios celulares o canales de televisión, cuya tarifa diaria es del 20 % de la RBU por el uso de espacio aéreo; 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de \$ 0.25 USD diarios por concepto de uso de espacio aéreo; 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 1.50 USD diarios; 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$ 0.40 USD y, finalmente, 6) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$ 0.25.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por el accionante del caso N.º 0044-15-IN y que consta de fojas 1 a la 3 del expediente, elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual, ciertamente, puede orientar a este Organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 19 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por “derecho de vía”, es decir, ocupación de espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se hace referencia a varias ordenanzas bajo la denominación de “Facturación de operadoras vs. Tasas Gubernamentales” que en el Ecuador han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Unidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
USD \$ 407.04	USD \$ 28.98	USD \$ 0.407	USD \$ 1,460.00

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

¹⁶ Registro Oficial, edición especial N.º 132, del 14 de abril de 2011.

¹⁷ Acuerdo Ministerial N.º 0291 del 21 de diciembre de 2015, suplemento del Registro Oficial N.º 658 del 29 de diciembre de 2015.

Es evidente que las tasas/ impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio (...). Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0 % y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En virtud de lo analizado, esta Corte observa que efectivamente las tarifas fijadas dentro del artículo impugnado alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas que bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 19 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, atenta contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgreden el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues, recordemos que dicho concepto, representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados transgrede a su vez, el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea de que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago. Caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 19 de la ordenanza que regula la la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina, , transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En el caso sujeto de estudio se determina que el artículo 19 de la ordenanza, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 19 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Palestina.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la municipalidad de Palestina a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 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. Aceptar las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria de la “Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Palestina”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2, 18 y 19 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Palestina, publicada en el suplemento del Registro

Oficial N.º 829 del 13 de noviembre de 2012; de la frase “subsuelo” en el artículo 1 y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el primer inciso del artículo 3 por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-

Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado en el territorio del gobierno municipal del cantón de Palestina, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.-

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicio móvil avanzado, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

- a) Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.
 - b) En el momento en el que el cantón Palestina cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.
 - c) Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente.
 - d) Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones, previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,
 - e) Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.
3. Conminar a la Municipalidad de Palestina a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de

2015, de la sentencia N.º 016- 15-SIS-CC dictada el 13 de mayo de 2015, y las sentencias Nros. 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC dictadas por la Corte Constitucional, el 22 de julio de 2015.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Ruth Seni Pinoargote en sesión del 13 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASOS Nros. 0038-14-IN y 0044-15-IN 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 viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 034-16-SIN-CC

CASO N.º 0011-13-IN

LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad de acto normativo fue presentada por el señor Luis Gerardo Ayavaca Cajamarca, en calidad de presidente y representante legal

de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Totoracocha, en contra del acuerdo ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, expedido por el Ministerio del Ambiente, mediante el cual se crea el Área Nacional de Recreación Quimsacocha¹.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 0011-13-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, mediante providencia del 4 de julio de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción N.º 0011-13-IN.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 24 de julio de 2013, correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa.

La jueza sustanciadora mediante providencia del 11 de junio de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la providencia y la demanda al presidente de la República, a la ministra del Ambiente, para que en el término de diez días presenten un informe sobre los argumentos esgrimidos en la demanda.

Norma acusada de inconstitucionalidad

La presente demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Luis Gerardo Ayavaca Cajamarca, en calidad de presidente y representante legal de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Totoracocha, a través de la cual impugna por el fondo la totalidad del acuerdo ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, emitido por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, publicado en el Registro Oficial N.º 680 del 11 de abril de 2012.

Acuerdo Ministerial N.º 007 de 25 de enero de 2012

La Ministra del Ambiente

Considerando:

Que, el numeral 7 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber primordial del Estado Ecuatoriano la protección del patrimonio natural y cultural del país;

Que, el artículo 14 de la Constitución de la República, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara

de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados;

Que, el artículo 261, numeral 7 de la Constitución de la República establece que el Estado central tendrá las competencias exclusivas sobre las áreas naturales protegidas y los recursos naturales;

Que, el artículo 276, numeral 4 la Constitución de la República, establece que el régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural;

Que, el numeral 1 del artículo 395 de la Constitución de la República, reconoce como principio ambiental que el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras;

Que, el artículo 400 de la Constitución de la República, establece que el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad y se declara de interés público la conservación de la misma y de todos sus componentes;

Que, el artículo 404 de la Constitución de la República, determina que el patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica de acuerdo con la ley;

Que, el artículo 406 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que el Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados;

Que, el artículo 66 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, establece que el patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente. Corresponde al Ministerio del Ambiente, mediante acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta ley;

¹ De acuerdo al artículo 67 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el área nacional de recreación constituye una categoría de un área natural protegida a efectos de su administración.

Que, según lo determinado por el artículo 67 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, las áreas naturales del patrimonio del Estado se clasifican para efectos de su administración, en las siguientes categorías: “a) Parques nacionales; b) Reserva ecológica; c) Refugio de Vida Silvestre; d) Reservas biológicas; e) Áreas Nacionales de Recreación; f) Reserva de producción de fauna; y, g) Área de caza y pesca”;

Que, el artículo 69 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, establece que le corresponde al Ministerio del Ambiente, la planificación, manejo, desarrollo administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado;

Que, el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad, dispone al Director Provincial del Azuay con memorando No. MAE-DNB-2011-2437 del 28 de octubre del 2011, proceda a realizar el Estudio de Alternativas de Manejo de la zona denominada Lagunas de Quimsacocha, ubicadas en la provincia del Azuay, como requisito dentro del proceso de declaratoria como área protegida, teniendo como antecedente la visita del señor Presidente a las Lagunas de Quimsacocha:

Que, con memorando No. MAE-DPACMS-2011-0767 de fecha 11 de noviembre del 2011 el Director Provincial del Azuay, remite la “Propuesta sobre la cual debe consolidarse el expediente de Alternativas de Manejo para la declaratoria de área de protegida, al sector conocido como Quimsacocha”. En la propuesta se considera a más de las áreas concesionadas mineras revertidas, áreas de concesiones en vigencia calificadas como de interés ambiental;

Que, mediante memorando No. MAE-DNB-2011-3004 del 19 de diciembre del 2011, se dispone que se elabore el Estudio de Alternativas de Manejo para la Declaratoria de área protegida “Quimsacocha”;

Que, mediante memorando No. MAE-UAP-2012-0016, la Dirección Nacional de Biodiversidad, en sumilla inserta en dicho documento aprobó el Estudio de Alternativas de Manejo para la Declaratoria de área protegida “Quimsacocha”, para su aprobación correspondiente;

Que, una vez que la Dirección Nacional de Biodiversidad, aprobó el Estudio de Alternativas de Manejo para la Declaratoria del Área Nacional de Recreación “Quimsacocha”, mediante memorando No. MAE-DNB-2012-0097 de fecha 23 de enero del 2012, se remitió dicho estudio a la Coordinación General de Asesoría Jurídica para que elabore el acuerdo ministerial correspondiente: y.

En ejercicio de las atribuciones que confiere el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Acuerda:

Art. 1.- Declarar Área Nacional de Recreación, al predio denominado “Quimsacocha”; e incorporarla al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, en una superficie de 3.217.12 has (tres mil doscientos diez y siete con doce hectáreas), ubicado en el sector denominado Las Tres Lagunas - Quimsacocha, parroquias de Baños, Tarqui y Victoria de Pórtete del cantón Cuenca: parroquia Chumblín del cantón San Fernando y en el inicio del límite Norte de la parroquia San Gerardo del cantón Girón en la provincia del Azuay. El área física propuesta para ser declarada se encuentra dentro de las siguientes coordenadas UTMWGS84 zona 17 sur:

(Para revisar las coordenadas, ver Registro Oficial 680 de 11 de Abril de 2012, página 9).

Art. 2.- La administración y manejo del Área Nacional de Recreación “Quimsacocha”, es de competencia del Ministerio del Ambiente, a través de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, Dirección Nacional de Biodiversidad y la Dirección Provincial del Azuay, cuyos roles serán definidos en el Plan de Manejo del Área.

Art. 3.- Para los fines de conservación de esta área de recreación, se deberá elaborar el respectivo plan de manejo, que contendrá los estudios básicos y demás estrategias y programas necesarios e indispensables para la conservación y el uso sustentable de los recursos que existen en el área incluyendo el financiamiento requerido, el cual será implementado como una sola Unidad de Administración.

El plazo para la elaboración, presentación del plan de manejo y su financiamiento será de 180 días, contado a partir de la suscripción del presente acuerdo, debiendo ser elaborado en coordinación con todos los actores sociales.

Art. 4.- Prohibir todas aquellas actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área declarada, la que a partir de la suscripción del presente Acuerdo queda incorporada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, por lo tanto, esta área no podrá ser considerada como parte del patrimonio de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (Ex INDA).

Art. 5.- Ninguna autoridad a nivel nacional o seccional podrá adjudicar o transferir derechos reales a que recaigan sobre los sectores del territorio mencionado en este instrumento, en los que se declara del Área Nacional de Recreación “Quimsacocha”. Sin embargo, en caso de existir, se garantiza el derecho de posesión a los pobladores de comunidades ancestrales asentados con anterioridad a esta declaratoria.

Art. 6.- Inscribase, el presente acuerdo en el Registro Forestal que lleva la Dirección Provincial del Azuay para que proceda a su registro, apoyo, control y seguimiento de la ejecución del Plan de Manejo en los términos allí establecidos. Remítase una copia certificada del presente, para los fines legales correspondientes a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (Ex INDA), creada mediante

Decreto Ejecutivo No. 373 de fecha 28 de mayo del 2010 e inscribese el presente acuerdo ministerial en el Registro de la Propiedad del cantón respectivo.

Art. 7.- De la ejecución y cumplimiento de este Acuerdo Ministerial encárguese a la Subsecretaría de Patrimonio Natural, y Dirección Nacional de Biodiversidad en coordinación con la Dirección Provincial del Azuay.

Argumentos jurídicos planteados por el accionante

El accionante afirma que a través de la aplicación del Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, emitido por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, publicado en el Registro Oficial N.º 680 del 11 de abril de 2012, se vulneran una serie de normas de carácter constitucional.

Señala que conforme lo determinado en el propio acuerdo ministerial, el objeto del mismo es declarar las áreas mineras revertidas por la compañía IAMGOLD S.A., como áreas recreacionales, siendo las mismas las concesiones mineras Cerro Casco y Río Falso.

Señala que el artículo 1 del citado acuerdo:

...al dibujar la TABLA DE COORDENADAS DE EL ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN QUIMSACOCCHA, nos damos cuenta que se excluye de la misma, gran parte de la zona revertida 3 de Cerro Casco ... exclusión que se la hace precisamente de 456 hectáreas más o menos, que pertenecen a la Asociación, en la que se encuentran tres algunas (sic): Cónдор Cocha, Chuzhalongo y Totoracocha, que están siendo destruidas por la sobre explotación del agua que hacen los hacendados de la zona... usuarios del trámite de agua No. 1637-A-INERHI; acto totalmente inconstitucional por cuanto se constituye un verdadero crimen contra la naturaleza, se discrimina a la Asociación, con el propósito de que no se le reconozca su derecho a la propiedad y por ende confiscar sus tierras y que no se le pague el justo precio de la misma

Expresa además, que sus terrenos están siendo revertidos hacia el Ministerio del Ambiente, por lo que no han podido usarlos como normalmente lo hacían, además que les han manifestado que por la reversión no recibirían indemnización por sus tierras.

Aduce que la exclusión de las tierras es para beneficiar a los destructores de las lagunas que “permanecen impunes por obra y gracia del Ministerio del Ambiente, que no cumple lo dispuesto en el art. 397 de la Constitución” así como discriminar a la asociación, al impedir y negar todo derecho sobre su propiedad y confiscarla.

En este sentido manifiesta que “EL MINISTERIO DEL AMBIENTE, por su parte, procede a revertir nuestra propiedad, prohibiéndonos todo tipo de actividad, que servía de sustento de nuestras familias, cumplido este primer paso, se procede luego a la exclusión de gran parte del área revertida 3 Cerro Casco, precisamente en la parte que se encuentra nuestra propiedad”, a través de la expedición del acuerdo ministerial objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

De igual manera indica que la exclusión tiene algunos objetivos como el desconocer la propiedad y confiscarla; ocultar los graves daños ambientales generados por los usuarios de las lagunas; además que al ser excluidas del área de recreación, servirán en un futuro para que se realice actividad minera en la zona.

Indica que en esta zona existen tres lagunas, además es hábitat de especies en peligro de extinción, humedales, bosques nativos, fuentes de agua, así como vestigios históricos de la cultura inca. De esta manera, señalan que al haber excluido esta zona del área de recreación, lo que primó fue el desinterés por la protección del medio ambiente y su afán de persecución y discriminación en contra de la asociación, para impedir que se les reconozca el derecho a ser indemnizados por estar dentro de las áreas revertidas y confiscar su propiedad, la cual la han conservado desde hace más de 20 años.

Expresa además: “...lo grave de este acto, es la vulneración de los derechos de la naturaleza que genera el mentado Acuerdo al desproteger importantes zonas naturales e hídricas que deben ser protegidas mas no amenazadas en su integridad, con esta exclusión, el Ministerio del Ambiente pone en peligro este bien patrimonial, violando los derechos de la naturaleza ...”.

Por lo expuesto, el legitimado activo determina que el acuerdo ministerial 007 del 25 de enero de 2012, vulnera una serie de derechos constitucionales, como los derechos de la naturaleza, contenidos en los artículos 71, 72, 73 y 74; el derecho a la propiedad determinado en el artículo 66 numeral 26 y en el artículo 323; el derecho a la igualdad formal y material establecidos en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4; así como los artículos 11 numerales 3,4 y 230 numeral 3 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita:

Solicitamos se suspenda provisionalmente el ACUERDO MINISTERIAL 007, EN FECHA 25 DE ENERO DE 2012 Y SE PUBLICA EN EL REGISTRO OFICIAL No. 680 DEL 11 DE ABRIL DE 2012, por cuanto el Ministerio del Ambiente, ha ejecutado actos administrativos, que menoscaban garantías constitucionales: como el derecho a la propiedad, a la no confiscación, a discriminar, a no cumplir su deber de protección de fuentes de agua, de la naturaleza que benefician a la comunidad y que protege intereses particulares, por lo que son inconstitucionales estas acciones, que denigran nuestros derechos y buen vivir ...y de continuar en vigencia el acuerdo ministerial, los daños causados y que causare en el futuro son irreparables, por lo que se hace necesario la protección total que se lograría por intermedio de la suspensión provisional solicitada, que en algo aliviaría los efectos ya causados y en el futuro la declaratoria de inconstitucionalidad que repararía los daños suscitados.

Contestación a la demanda**Ministerio del Ambiente**

El abogado Juan Raúl Guaña Pilataxi, en calidad de coordinador general jurídico y delegado de la ministra del Ambiente, dentro de la acción N.º 0011-13-IN, presenta su informe que en lo principal establece:

Que una vez revertidas las áreas que formaron parte de las concesiones mineras Cerro Casco y Río Falso en el sector de Quimsacocha el Ministerio del Ambiente a través de la Dirección Provincial del Azuay inició con el “Estudio de alternativas de manejo de la zona denominada Lagunas de Quimsacocha”. Luego de ello, se dispuso la elaboración del estudio para la declaratoria de área protegida del sector conocido como Quimsacocha, que fueron áreas declaradas de interés ambiental.

Por otro lado, señala que la acción de inconstitucionalidad presentada, pretende confundir la realidad de los hechos manifestando la presunta vulneración de derechos constitucionales, sin asidero jurídico alguno, en razón de que el accionante se limita a mencionar normas constitucionales y normas establecidas en convenios internacionales, sin determinar cómo el acuerdo ministerial objeto de impugnación, lesiona sus derechos.

También determina, que no se ha procedido a realizar confiscación de tierras, lo cual no es verídico dado que el acuerdo ministerial objeto de la presente acción, en ninguna parte establece que se proceda a expropiar terrenos, por el contrario, su artículo 5 reconoce el derecho de posesión a los pobladores de las comunidades asentadas con anterioridad a la fecha de la declaratoria.

De igual manera aduce que la demanda de inconstitucionalidad presentada, se refiere a temas de carácter administrativo, por lo cual no es susceptible de ser analizado a través de un proceso constitucional. En ese sentido, existen mecanismos en la justicia ordinaria para que el accionante exponga sus pretensiones. Por lo expuesto, señala que cada uno de los argumentos del accionante son temas de control de legalidad

Finalmente, aclara que el Ministerio del Ambiente ha obrado acorde con lo establecido en el artículo 406 de la Constitución, por lo cual el Estado debe regular la conservación de los ecosistemas frágiles y amenazados, así como de conformidad con lo establecido en la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

Procuraduría General del Estado

El abogado, Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presenta su informe que en lo principal señala:

Inicia su escrito manifestando que el accionante se ha limitado a mencionar el acuerdo ministerial impugnado así como normas constitucionales supuestamente vulneradas,

sin llegar a efectuar ni siquiera un análisis del cómo se genera la vulneración alegada. Así, la demanda presentada denota confrontación con ciertos propietarios del lugar a quienes acusa de sobre explotar el agua de las lagunas en el sector, lo cual es un tema de control del Estado y no constituye argumento para presentar una demanda de inconstitucionalidad. Además, señala que la demanda se enfoca en el reclamo por una supuesta falta de pago de una indemnización, lo cual constituye un tema de legalidad.

Agrega que el acuerdo ministerial impugnado, no vulnera norma constitucional alguna, dado que constituye una facultad de los ministros de estado contenida en la propia Constitución, además que obedece y se enmarca dentro de la normativa constitucional pertinente, que determinan el deber del Estado de proteger el patrimonio natural del país, garantizar el *sumak kawsay*, el ejercicio de la soberanía sobre la diversidad, entre otras normas constitucionales.

En este sentido, corresponde al Ministerio del Ambiente, la protección y conservación ambiental, por lo que el accionante, en base a criterios subjetivos y carentes de fundamento pretende desconocer esta facultad, evidenciando una pugna de intereses particulares. Además, señala que la demanda carece de argumentos ciertos, claros, específicos y pertinentes por los cuales se considera que existe incompatibilidad con la Constitución de la República.

Audiencia pública

La audiencia pública se realizó el 8 de septiembre de 2015 a las 08:30, a la cual comparecieron el abogado Bryan Santiago Almeida Pazmiño, en representación del Ministerio del Ambiente, quien presentó en esta diligencia 3 anexos con 188 fojas; el doctor Erick Michel Pineda Cordero, en representación de la presidencia de la República y el doctor Jimmy Patricio Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado. No compareció a la presente diligencia, el legitimado activo señor Luis Gerardo Ayavaca Cajamarca, presidente y representante legal y judicial de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Totoracocha, a pesar de haber sido notificado en debida forma al domicilio judicial señalado dentro del proceso.

Identificación de las normas constitucionales presuntamente vulneradas

El accionante ha identificado como presuntos derechos constitucionales vulnerados, aquellos contenidos en los artículos 71, 72, 73, 74 (derechos de la naturaleza); 66 numeral 26, 321 y 323 (derecho a la propiedad y no confiscación); 11 numeral 2 y 66 numeral 4 (igualdad formal, material y no discriminación); 11 numerales 3, 4, 6, y 9 (principios de aplicación de los derechos); 66 numerales 2 y 27 (derecho a una vida digna y medio ambiente sano).

Igualmente determina que se han vulnerado normas consagradas en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador, como la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado; en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d** y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Análisis de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional. De esta manera, el principal objetivo de esta acción, constituye el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico evitando que las normas promulgadas por el legislativo o por autoridades públicas con facultades normativas, contradigan las normas constitucionales. Así, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador ejercer dicho control conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, que consagra entre las competencias de la Corte Constitucional: “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

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

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

Control formal

El Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, del Ministerio del Ambiente, publicado en el Registro Oficial N.º 680 del 11 de abril de 2012, ¿observó los requisitos formales, determinados en la Constitución de la República?

Para iniciar con el control formal sobre el Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, es necesario señalar que de acuerdo a lo previsto en el artículo 141 de

la Constitución de la República, la Función Ejecutiva se encuentra integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como los Ministerios de Estado².

En este sentido, corresponde a los ministros de Estado, además de las atribuciones y facultades determinadas en la ley, “...ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”, en conformidad con lo determinado en el artículo 154 de la Constitución de la República.

De igual manera, los ministros de Estado “...son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales³”, conforme lo expuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Por otro lado, el literal a del artículo 5 de la Codificación de la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre determina como función del Ministerio del Ambiente, la delimitación y administración del área forestal y de las áreas naturales y de vida silvestre pertenecientes al Estado.

Esta norma legal en su artículo 66, consagra que el patrimonio de áreas forestales del Estado se constituye por el “...conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna o ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”.

² Constitución de la República, artículo 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas

³ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 17.- Los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales. Los Ministros de Estado, dentro de la esfera de su competencia, podrán delegar sus atribuciones y deberes al funcionario inferior jerárquico de sus respectivos Ministerios, cuando se ausenten en comisión de servicios al exterior o cuando lo estimen conveniente, siempre y cuando las delegaciones que concedan no afecten a la buena marcha del Despacho Ministerial, todo ello sin perjuicio de las funciones, atribuciones y obligaciones que de acuerdo con las leyes y reglamentos tenga el funcionario delegado. Las delegaciones ministeriales a las que se refiere este artículo serán otorgadas por los Ministros de Estado mediante acuerdo ministerial, el mismo que será puesto en conocimiento del Secretario General de la Administración Pública y publicado en el Registro Oficial. El funcionario a quien el Ministro hubiere delegado sus funciones responderá directamente de los actos realizados en ejercicio de tal delegación.

correspondiendo al Ministerio del Ambiente, mediante acuerdo ministerial la determinación y delimitación de las áreas que constituyen el patrimonio⁴.

Asimismo, esta norma legal establece como categoría de administración de áreas naturales protegidas, entre otras, a los parques nacionales, reservas ecológicas, refugios de vida silvestre, reservas biológicas, áreas naturales de recreación, etc.

Por su parte, el artículo 169 del Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, determina que las áreas naturales protegidas se declararán mediante acuerdo ministerial, previo informe técnico⁵.

Así, de los considerandos del acuerdo ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, se desprende que con memorando N.º MAE-DPACMS-2011-0767 del 11 de noviembre de 2011, el director provincial del Azuay remitió la “Propuesta sobre la cual debe consolidarse el expediente de Alternativas de Manejo para la declaratoria de área de protegida, al sector conocido como Quimsacocha”. De igual forma se dispuso que se elabore el Estudio de Alternativas de Manejo para la Declaratoria de área protegida “Quimsacocha”; el mismo que fue aprobado por la Dirección Nacional de Biodiversidad, mediante memorando N.º MAE-DNB-2012-0097 del 23 de enero del 2012. Una vez aprobado este estudio se dispuso la elaboración del respectivo acuerdo ministerial de creación de área protegida.

En base a lo expuesto, se colige que el Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, publicado en el Registro Oficial N.º 680 del 11 de abril de 2012, fue expedido conforme el procedimiento determinado en la Constitución y en la normativa infraconstitucional por lo que del presente análisis de constitucionalidad por la forma, no se advierte vulneración al texto constitucional.

Control material

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

⁴ Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, Codificación 2004, artículo 66.- El patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente. Corresponde al Ministerio del Ambiente, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.

⁵ Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Libro III, artículo 169.- La declaratoria de áreas naturales se realizará por Acuerdo Ministerial, previo informe técnico del Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente de éste, sustentado en el correspondiente estudio de alternativas de manejo y su financiamiento.

El Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012 del Ministerio del Ambiente, publicado en el Registro Oficial N.º 680 del 11 de abril de 2012, ¿vulneró los derechos de la naturaleza consagrados en los artículos 71, 72, 73 y 74 de la Constitución de la República?

La Constitución de la República del 2008, trajo consigo una de las innovaciones más interesantes e importantes en cuanto a protección ambiental se refiere, al incluir un capítulo entero consagrado a los derechos de la naturaleza. La implicación más relevante, de otorgar derechos a la naturaleza, es la ruptura del tradicional paradigma de considerar a la naturaleza como un mero objeto de derecho, para pasar a considerarla como un sujeto, en tanto constituye un ser vivo.

En este sentido, la Constitución plantea una evolución respecto del tradicional derecho a un ambiente natural sano, cuyo titular es el ser humano, hacia la protección de la naturaleza como titular independiente de derechos. Así, la Norma Suprema prevé un alejamiento de la concepción antropocéntrica clásica, por la cual el ser humano es el centro y fin de todas las cosas y nos acerca a una visión biocéntrica, en la que se reivindica la relación de necesidad del ser humano hacia la naturaleza.

Esta nueva forma de relación entre ser humano y naturaleza se traslada hacia el texto constitucional y se evidencia a lo largo del mismo, empezando por el propio preámbulo constitucional, en el que se celebra a la naturaleza “de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”. Es decir, se reconoce esta relación de dependencia del ser humano hacia la naturaleza y viceversa, al considerarlo como un elemento más del sistema natural. Es así que la sociedad ecuatoriana ha decidido construir una nueva forma de convivencia, en armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir⁶.

Conforme lo anotado, el artículo 10 de la Constitución determina que “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales” y adicionalmente, señala que la naturaleza es titular de aquellos derechos establecidos en la propia norma constitucional. Sin embargo, es importante recalcar que conforme a los principios de aplicación de los derechos, y dentro de estos los de la naturaleza “serán de directa e inmediata aplicación” por cualquier autoridad del Estado, por lo tanto no puede alegarse falta de norma jurídica, para evitar la efectivización y justiciabilidad de los derechos en favor de la naturaleza, así como la exigencia de requisitos o condiciones para su vigencia y ejercicio⁷.

⁶ Constitución de la República, preámbulo: ... Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay* ...

⁷ Constitución de la República, artículo 11 numeral 3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

Los derechos de la naturaleza, al igual que el resto de derechos consagrados en la Constitución son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía⁸; siendo un deber fundamental del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados y establecidos en la norma constitucional⁹.

Por lo expuesto, al ser un derecho consagrado en la Constitución de la República corresponde no sólo al Estado velar por la efectiva vigencia de los derechos de la naturaleza, sino que es deber y responsabilidad de todos los ecuatorianos el cumplimiento y respeto de los mismos, conforme lo determinado en el artículo 83 numeral 6 de la Norma Suprema.

Ahora bien, los derechos de la naturaleza se encuentran consagrados en los artículos 71, 72, 73 y 74 de la Constitución de la República. En esta línea, el primero de los citados establece:

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

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

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

Conforme se puede observar, la naturaleza tiene derecho al respeto integral a su existencia, al mantenimiento de regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Desde esta visión, se establece un respeto de manera integral hacia la naturaleza en su conjunto, así como en cada uno de los elementos que la conforman.

Por otra parte, el citado artículo determina que es responsabilidad y un derecho de los ciudadanos velar por el cumplimiento y efectiva vigencia de sus derechos, por tanto cualquier persona, individual o colectivamente puede acudir a los órganos estatales competentes para velar por ellos, siendo un objetivo y deber del Estado, promover la vigencia de los mismos.

⁸ Ibidem, artículo 11 numeral 6.

⁹ Ibidem, artículo 11 numeral 9.- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

De igual manera, el artículo 72 establece el derecho de la naturaleza a la restauración, el cual es independiente del derecho de las personas afectadas de recibir la indemnización correspondiente. Es decir, ante cualquier evento que genere daño ambiental, la naturaleza tiene derecho a ser restaurada integralmente, sin perjuicio del derecho de las personas que se han visto afectadas a que sean indemnizadas¹⁰. En este sentido, existe una estrecha correlación con lo establecido en el artículo 397 del texto constitucional, por el cual se consagra el deber del Estado de actuar de manera subsidiaria e inmediata en caso de que se produzca un daño ambiental, a efectos de garantizar la salud de las personas y la restauración de los ecosistemas¹¹.

Por su parte, el artículo 73 de la Constitución de la República determina el deber del Estado de establecer medidas encaminadas a precautelar y de restringir aquellas actividades que supongan un alto riesgo para el ambiente, en especial la extinción de especies de flora y fauna, destrucción de los ecosistemas, así también actividades que puedan repercutir en la naturaleza alterando los ciclos del sistema natural¹². Finalmente, el artículo 74 consagra la imposibilidad de apropiarse de los servicios ambientales, así como el derecho de las personas a beneficiarse del ambiente y sus riquezas, para alcanzar el buen vivir¹³.

En este contexto, el accionante en el caso *sub judice*, señaló que el Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, mediante el cual se declara como área nacional de recreación al predio denominado Quimsacocha y se la incorpora dentro del patrimonio de áreas naturales del Estado, vulnera una serie de derechos constitucionales. En lo principal, el señor Luis Gerardo Ayavaca Cajamarca, en calidad de presidente y representante legal de la Asociación

¹⁰ Ibidem, artículo 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

¹¹ Ibidem, artículo 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca (...)

¹² Ibidem, artículo 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

¹³ Ibidem, artículo 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

de Trabajadores Agrícolas Totoracocha, señala que el citado acuerdo ministerial vulnera en especial los derechos de la naturaleza al haber excluido del área declarada como “área nacional de recreación” una zona “de alta importancia para el medio ambiente por cuanto existen importantes fuentes de agua, humedales y bosques nativos, flora y fauna única andina”, además de constituir un “lugar de refugio del cóndor y existen vestigios arqueológicos”.

En otras palabras, determina que el Ministerio del Ambiente al no haber incluido dentro del acuerdo ministerial por el cual se declara área nacional de recreación, a la zona descrita en el párrafo anterior, vulnera los derechos de la naturaleza “al desproteger importantes zonas naturales e hídricas, que deben ser protegidas, más no amenazadas...”

Conforme se aprecia de lo señalado en párrafos precedentes, el accionante no establece, ni describe con exactitud, en qué medida el acuerdo ministerial impugnado contiene alguna norma que contradiga lo dispuesto en el texto constitucional, únicamente señala que al no haberse incluido esta zona dentro del área nacional de recreación, vulnera los derechos de la naturaleza. Es decir, el legitimado activo determina que la vulneración de derechos se produce por cuanto el Ministerio del Ambiente no tomó en cuenta esa área específica dentro de la declaración de área protegida.

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores, el control abstracto de constitucionalidad “tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”, no obstante, en el presente caso, el accionante no ha señalado en su demanda, de qué forma, o en qué sentido, las normas constantes en el Acuerdo Ministerial N.º 007, generan *per se* una contradicción con los derechos de la naturaleza.

Por el contrario, la declaración como área protegida tiene como finalidad proteger aquellas áreas naturales que su importancia radica en el valor “protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”, de acuerdo a lo señalado en el artículo 66 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

En esta misma línea, la Constitución de la República en su artículo 3 numeral 7 establece la obligación del Estado de proteger el patrimonio natural y cultural del país. En concordancia con lo señalado, el segundo inciso del artículo 14 *ibidem*, declara de interés público entre otras cosas, la preservación del ambiente y la conservación de los ecosistemas, por lo cual la declaración de un área protegida, constituye un mecanismo para cumplir con las obligaciones que se desprenden de las normas constitucionales invocadas.

De igual manera, la Constitución de la República establece como un principio que rige en materia ambiental el deber del Estado de garantizar un modelo sustentable de desarrollo en el que la conservación de la biodiversidad constituya

una prioridad como política estatal¹⁴. En este sentido, la conformación de áreas protegidas constituye un mecanismo cuyo fin principal es la conservación de la biodiversidad que se encuentra en dichas zonas o áreas.

Respecto de la biodiversidad, es importante anotar que la Constitución de la República, señala que el Estado ejercerá soberanía sobre ella, ante lo cual declara de interés público, “la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país¹⁵”. Así, la declaratoria de una zona como área protegida ayuda al Estado a cumplir con esta norma constitucional.

Cabe anotar también, que conforme lo determinado en el texto constitucional, el Estado central a través del Ministerio del Ambiente, ejerce competencias exclusivas sobre las áreas naturales protegidas; por lo tanto este organismo del Estado, se encuentra facultado para declarar aquellas zonas que considere que por su importancia es necesaria su conservación¹⁶. En concordancia con lo señalado, el Estado podrá regular la conservación de ecosistemas frágiles y amenazados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 406 *ibidem*.

En base a lo expuesto, el Ministerio del Ambiente luego de los estudios técnicos correspondientes, determinó declarar como área nacional de recreación, al predio denominado “Quimsacocha”. Es decir, estos estudios técnicos determinaron que debido a la importancia protectora, científica, escénica, educacional, turística o recreacional de la zona comprendida dentro de las coordenadas establecidas en el acuerdo ministerial, merecían ser declaradas como área protegida, en su categoría de “área nacional de recreación”.

En ese sentido, el “Estudio de Alternativas de Manejo para la Declaratoria del Área Nacional de Recreación Quimsacocha”, al que se hace referencia en los considerandos del acuerdo ministerial, en atención a información científica y a las condiciones de base de la zona, determinó el área a protegerse, mediante la declaratoria de área nacional de recreación. Por lo tanto la exclusión de la zona a la que hace referencia el accionante en su demanda, tiene fundamento científico y técnico, constante en el citado estudio.

Por lo expuesto, una declaratoria de área protegida de ninguna manera puede contradecir el texto constitucional, en la medida que constituye un mecanismo para dar

¹⁴ Constitución de la República, artículo 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: 1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 400.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.

cumplimiento a las obligaciones del Estado, con relación a la conservación de la biodiversidad y su manejo, así como de ecosistemas frágiles y amenazados.

Consideraciones adicionales

De la lectura de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Luis Gerardo Ayavaca Cajamarca, en calidad de presidente y representante legal de la Asociación de Trabajadores Agrícolas Totoracocha, se colige que otro de los argumentos por los cuales se considera que el Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, expedido por el Ministerio del Ambiente contradice el texto constitucional, se centra en que con la expedición de este se configura una acción discriminatoria en contra del accionante, “para impedir que se nos reconozca nuestro derecho a ser indemnizados, por estar dentro de las áreas revertidas y confiscar lo que nos pertenece y que hemos conservado desde más de veinte años...”.

No obstante, es preciso indicar que del contenido de la demanda no se aprecia una argumentación dirigida a establecer en qué medida el citado acuerdo ministerial ha afectado el derecho a la propiedad de la asociación, por el contrario, del propio texto de la demanda se ha dejado claro que las tierras donde se encuentra la asociación fueron excluidas del área protegida, por lo que este argumento no tiene asidero alguno ... al dibujar la TABLA DE COORDENADAS DE EL ÁREA NACIONAL DE RECREACIÓN QUIMSACOCCHA, nos damos cuenta que se excluye de la misma, gran parte de la zona revertida 3 de Cerro Casco... exclusión que se la hace precisamente de 456 hectáreas más o menos, que pertenecen a la Asociación...

Es decir, del contenido de la propia demanda el accionante ha señalado que las tierras que pertenecen a la asociación han quedado fuera de las coordenadas establecidas en el acuerdo para la demarcación del área nacional de recreación “Quimsacocha”. Es así, que esta Corte Constitucional no considera que en el presente caso existe alguna afectación al derecho a la propiedad.

Es más, de la revisión del acuerdo ministerial impugnado mediante la presente acción de inconstitucionalidad, se aprecia que su artículo 5 determina textualmente: “Sin embargo, en caso de existir, se garantiza el derecho de posesión a los pobladores de comunidades ancestrales asentados con anterioridad a esta declaratoria”. No obstante, conforme lo señalado en los párrafos precedentes, el área donde se ubica la asociación, ha quedado fuera de los límites del área protegida; por lo que de ninguna manera se ha afectado el derecho a la propiedad del accionante.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Declarar que el Acuerdo Ministerial N.º 007 del 25 de enero de 2012, expedido por el Ministerio del Ambiente y publicado en el Registro Oficial N.º 680 del 11 de abril del mismo año, no vulnera normas constitucionales.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 27 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0011-13-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 11 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 10 de febrero de 2016

SENTENCIA N.º 039-16-SEP-CC

CASO N.º 181-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Geovanny Petrilli D’Agostini presenta acción extraordinaria de protección el 30 de abril del 2009, en contra del auto resolutorio del 28 de noviembre de 2008,

emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación N.º 297-2006 en el juicio ejecutivo que sigue el hoy accionante en contra de la compañía DANIMAR S.A., y de los señores Danilo Portugal Salazar y Mariana Martínez de Portugal.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 3 de junio de 2009 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 5 de octubre de 2009, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que reunía los requisitos formales exigidos para la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección, admitió a trámite la causa y ordenó se proceda al respectivo sorteo.

El 6 de noviembre de 2012 se posesionaron los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, la Secretaría General remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 22 de septiembre del 2015.

Decisión judicial impugnada

El acto jurisdiccional en contra del cual se interpuso la presente acción extraordinaria de protección corresponde al auto resolutorio del 28 de noviembre de 2008, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro del recurso de apelación N.º 297-2006, en el juicio ejecutivo que sigue el accionante en contra de los señores Danilo Portugal Salazar y Mariana Martínez de Portugal. Dicho auto aceptó el recurso de apelación y declaró la nulidad del remate ordenado por el juez octavo de lo civil de Guayaquil, al no haberse publicado en la prensa los avisos del remate en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil.

El auto en su parte medular señala lo siguiente:

... a) El recurrente fundamenta el recurso de nulidad del remate por no haberse realizado las publicaciones de los avisos del remate en la forma establecida en el Art. 456 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que estos se harán mediando el término de ocho días por lo menos, de uno a otro, y del último de ellos al día señalado para el remate, norma legal que por ser de orden público es de estricto cumplimiento para las partes. B) En la especie, obra de fs. 206 a 208 las publicaciones por la prensa del remate, efectuadas los días miércoles 6, lunes 18 y viernes 29 de julio, existiendo intervalo de 7 días hábiles entre la primera y segunda publicación, y de ocho días hábiles entre la segunda a la tercera y de esta a la fecha del remate 11 de agosto de 2005. c) La norma legal antes citada establece términos para la práctica de

dicha diligencia, que conforme lo determina el art. 312 del Código de Procedimiento Civil, no corren los días feriados y de vacante, considerándose para el computo de los mismos solo los días hábiles, norma legal que guarda relación con el art. 35 del Código Civil, razón por la cual dichas publicaciones incumplen lo ordenado en el art. 456 del Código de Procedimiento Civil. Por lo antes expuesto habiendo el demandado alegado la nulidad del remate dentro del término establecido en el art. 473 del cuerpo legal antes citado, esta Primera Sala de lo Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, declara la nulidad del remate, al no haberse publicado los avisos de la fecha señalado para el mismo en la forma indicada en la norma legal antes citada, y conforme lo prescribe el inciso segundo del art. 472 del Código de Procedimiento Civil, provoca la nulidad del remate y así se lo declara, debiendo el Juez A quo, señalar nuevo día y hora para la subasta y dando cumplimiento estricto a las normas legales pertinentes...

Descripción de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El accionante manifiesta que el auto resolutorio del 28 de noviembre de 2008, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que declaró la nulidad del remate ordenado por el juez octavo de lo civil de Guayaquil, vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Dentro del escrito que contiene la acción extraordinaria de protección, el accionante fundamenta su demanda señalando que:

... a) En el auto resolutorio emitido por los DRS. GRACE CAMPOVERDE CANEPPA Y JORGE BLUM MANZO, Ministros Jueces titulares Tercero y Segundo de la PRIMERA SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS, dentro del juicio ejecutivo N° 297-2006, de fecha 28 de noviembre del 2008, las 11h45, admiten la absurda, ilegal e injurídica APELACIÓN DE UN DECRETO, violando en forma expresa la disposición contenida en el Art. 436 del Código de Procedimiento Civil que limita esta clase de procesos a presentar dicha apelación, SOLO DE LA SENTENCIA. B) Violan incluso la excepción prevista en el Art. 469 Ibidem, que limita la concesión del referido recurso ‘cuando la postura fuere inferior a los dos tercios del avalúo’, como claramente lo expone el Ministro Dr. Raúl Valverde Villavicencio en su voto salvado...

Pretensión concreta

En base a los argumentos expuestos, el accionante solicita:

... dejar sin efecto la resolución de mayoría emitida por los (SIC) DRS. GRACE CAMPOVERDE CANEPPA Y JORGE BLUM MANZO, Ministros Jueces titulares Tercero y Segundo de la PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y MATERIAS RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAQUIL, de fecha 28 de noviembre de 2008 a las

11h45; y en aplicación del voto salvado del Magistrado AB. RAUL VALVERDE VILLAVICENCIO, Primer Juez de la referida Sala, se devuelva el expediente N° 297-2006 al juez de origen...

Contestación a la demanda

De la revisión del expediente se puede apreciar que los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas, a pesar de que fueron notificados mediante providencias del 11 de enero de 2010 y del 22 de septiembre de 2015, no comparecieron para presentar su informe de descargo dentro del término que había sido señalado.

De los argumentos de terceros interesados dentro del proceso

Intervención de la abogada Alexandra Correa Romero, en representación de la compañía DANIMAR S.A., y de los señores Danilo Portugal Salazar y Mariana Martínez de Portugal

Mediante escrito presentado el 27 de enero de 2010 comparece la abogada Alexandra Correa Romero y manifiesta lo siguiente:

... presentamos una apelación que motivó la resolución que fue objeto de un inexplicable recurso presentado por el actor, teniendo como base jurídica el artículo 473(...) En base a este artículo que en justicia, nos daba la razón a nosotros, presentamos un escrito de fecha 22 de enero de 2009. (...) La Primera Sala de lo Civil, declaró la NULIDAD DEL REMATE, por no haberse hecho las publicaciones de los avisos de la fecha, de conformidad con el Art. 472 numeral 2 del Código de Procedimiento Civil, así se declaró dicho remate. Tal como consta en el proceso...

Intervención del representante de la Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 24 de septiembre de 2015, el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, e calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado y delegado del procurador general del Estado, comparece y señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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 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 y artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto garantizar el respeto al debido proceso y a los demás derechos constitucionales.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se hubieren vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales, es decir procede cuando en un proceso jurisdiccional se hubieren agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Al respecto la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la acción extraordinaria de protección se incorporó para:

... tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹.

Cabe señalar entonces, que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que las decisiones judiciales se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección no es una nueva instancia en donde las partes procesales pueden acudir y hacer valer sus pretensiones ante la inconformidad de resoluciones o fallos de instancias inferiores, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

En este sentido, todos los ciudadanos en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección, en contra de decisiones judiciales, en las cuales se hubieren vulnerado uno o varios de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, sin embargo la Corte Constitucional en el trámite de una acción extraordinaria de protección no puede centrar su análisis en asuntos de mera legalidad pronunciándose sobre un conflicto entre normas infraconstitucionales o sobre la inconformidad en la aplicación de este tipo de normas en un caso concreto y determinado².

Determinación y resolución del problema jurídico

Analizado el expediente para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

El auto del 28 de noviembre de 2008, emitido por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Antes de entrar a analizar el contenido y alcance del derecho a la seguridad jurídica, hay que manifestar que este, permite complementar y reforzar el ejercicio del derecho a la libertad, ya que el derecho a la seguridad jurídica supone la creación de un ámbito de certeza y confianza en las relaciones sociales, y en las relaciones de la sociedad civil con el Estado, que en este caso específico se traduciría como la certeza y confianza de los ciudadanos frente al abuso y a la arbitrariedad que podría originarse desde los órganos e instituciones del Estado³.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica tiene una íntima relación con el origen y el ejercicio del poder, esta relación consiste en la imperiosa necesidad de que exista certeza y confianza por parte de los ciudadanos respecto de una serie de condiciones que debe reunir el poder para crear el ordenamiento jurídico, es decir, la certeza de la existencia de procedimientos previos y generales que permitan formar la voluntad del poder. La relación de la seguridad jurídica con el ejercicio del poder, supone así mismo, la existencia de procedimientos y normas previas, claras y generales que han sido debidamente expedidas, cuyo acatamiento evita el cometimiento de arbitrariedades por parte de quien ostenta o ejerce el poder⁴.

Por lo tanto, la importancia del derecho a la seguridad jurídica radica en que el Estado al hacer uso del poder con el que cuenta, cuando realiza cualquier acto de autoridad a través de los distintos órganos que lo componen, de alguna u otra manera afecta la esfera jurídica de los gobernados,

por lo cual, deben contar con las garantías mínimas de certeza y confianza de que el propio Estado se somete a los diversos lineamientos que integran el ordenamiento jurídico a través del cual se legitima su accionar. De esta manera, las garantías de certeza que constituyen a la seguridad jurídica son el conjunto de condiciones, elementos, requisitos o circunstancias previas a las cuales debe sujetarse el Estado para generar una afectación válida a los intereses de los gobernados y al conjunto de sus derechos⁵.

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la seguridad jurídica está reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República que señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En esta misma línea, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente teniendo que ser claras y públicas, 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 constitucional⁶.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente.⁷ Así mismo, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades.

Conforme lo señalado, resulta pertinente destacar el rol fundamental que cumple la Constitución de la República dentro de las actuaciones de los órganos del Estado y principalmente, en las actuaciones de los jueces y demás operadores de justicia, de ahí que el artículo 172 de la Constitución de la República, señala que: “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución...”, lo cual implica, principalmente, generar una coherencia en el ordenamiento jurídico y la materialidad de la supremacía de la Constitución, circunstancia que debe verse reflejada en la emisión de fallos que guarden armonía con las disposiciones constitucionales y legales.

² Francisco José Bustamante Romoleroux, “La acción extraordinaria de protección”, en Jorge Benavides Ordoñez, et al., coord., Manual de justicia constitucional ecuatoriana, Quito, CEDEC-Corte Constitucional del Ecuador, 2013, página 149.

³ Gregorio Peces-Barba Martínez, Curso de Derechos Fundamentales Teoría General, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1999, página 245-250.

⁴ Ibidem.

⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, Las garantías individuales 7ma edición, México DF., Editorial Porrúa, 1972, página 502.

⁶ Corte Constitucional de la República del Ecuador, sentencia N.º 11-13-SEP-CC, caso N.º 1863-12-EP.

⁷ Corte Constitucional de la República del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

En el caso *sub judice*, el accionante fundamenta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el hecho de que el auto expedido por los jueces de apelación, en donde se declara la nulidad del remate, contraviene (a su criterio) varias de las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil vigente en ese entonces. En este sentido, el accionante manifiesta que:

... admiten la absurda, ilegal e injurídica APELACIÓN DE UN DECRETO, violando en forma expresa la disposición contenida en el Art. 436 del Código de Procedimiento Civil que limita esta clase de procesos a presentar dicha apelación, SOLO DE LA SENTENCIA. B) Violan incluso la excepción prevista en el Art. 469 *Ibidem*, que limita la concesión del referido recurso ‘cuando la postura fuere inferior a los dos tercios del avalúo’...

En virtud de lo citado, queda en evidencia la intención del accionante en argumentar la vulneración de un derecho constitucional, específicamente la seguridad jurídica, en base a la inobservancia de normas infraconstitucionales previstas en el Código de Procedimiento Civil. Bajo esta circunstancia, esta Corte ha sido enfática en precisar a través de múltiples fallos⁸ que para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado Constitucional existen los procedimientos que corresponden a cada una de las acciones, dependiendo la causa sobre la cual se litigue, así como de las normas que se alegan infringidas.

En tal sentido, el respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta inobservancia o falta de aplicación de normas legales bajo el amparo de la seguridad jurídica y con ello pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos de mera legalidad para las cuales la jurisdicción ordinaria ha establecido el trámite respectivo, provoca evidentemente la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

De igual forma, la Corte Constitucional⁹, dentro del análisis de la seguridad jurídica y su alegación en el ámbito constitucional, ha reconocido en este derecho un carácter bidimensional, considerando que la seguridad jurídica implica la preexistencia de cualquier norma y constituye en sí misma la reivindicación de las normas y los mecanismos judiciales establecidos como formas de garantía de la tutela judicial efectiva, tanto si nacen de una norma contenida en la Carta Suprema, como de la legislación secundaria. Por lo tanto, la seguridad jurídica puede ser protegida a través de su aplicación, tanto en sede constitucional como ordinaria, dependiendo de la fuente del derecho que se vea vulnerada.

Ahora bien, bajo estas consideraciones, se debe entender que si la inaplicación normativa se refiere a disposiciones constitucionales, ésta podrá ser alegada al amparo de los

derechos objeto del presente problema jurídico mediante acción extraordinaria de protección; por el contrario, si lo que se pretende es que se examine la falta o errónea aplicación de normas infraconstitucionales que no generan a su vez una vulneración a derechos constitucionales, lo que corresponde es la vía ordinaria.

En este sentido, sin perjuicio de que a través de la jurisdicción ordinaria, también se busca la protección de los derechos en tanto garantiza la aplicación de una norma infraconstitucional que los desarrolla en determinado supuesto, para determinar si una cuestión es asunto de la jurisdicción ordinaria o de la jurisdicción constitucional, será necesario establecer que norma es la que se alega incumplida. Es decir, la procedencia de la vía constitucional o de la vía ordinaria para la protección del derecho a la seguridad jurídica, dependerá de si el caso remite mediata o inmediatamente a la norma constitucional. La Corte Constitucional sobre este criterio de diferenciación que permite determinar que vía corresponde, ha manifestado lo siguiente:

... Se reconoce una doble dimensión de los principios, dependiendo de si el caso remite mediata o inmediatamente a la Norma Fundamental. Así, la justicia ordinaria también se constituye en una garantía jurisdiccional de los derechos en tanto protege la aplicación de la norma infra constitucional que los desarrolla en determinado supuesto. **El criterio de diferenciación para determinar si procede la vía constitucional o la ordinaria para la protección de los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de aplicación de normas y derechos de las partes, será precisamente qué norma es la que se alega incumplida...**¹⁰. (El resaltado pertenece a esta Corte).

Por lo tanto, es evidente que no corresponde a la Corte Constitucional en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección, pronunciarse respecto a la aplicación e inaplicación de disposiciones legales y actos normativos en general, so pretexto de determinar posibles vulneraciones a la seguridad jurídica, por cuanto, ésta es una competencia propia de la jurisdicción ordinaria; salvo que dicha inobservancia esté relacionada a una norma constitucional o vulnere de manera directa un derecho reconocido por la Norma Suprema. Asimismo, es preciso destacar que en función de lo señalado previamente por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-13-SEP-CC, el derecho a la seguridad jurídica “no puede ni debe ser interpretado como un recurso tendiente a corregir insatisfacciones subjetivas que hacen relación a una indebida o errónea aplicación de una determinada norma jurídica¹¹”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias Nros. 020-13-SEP-CC, Caso N.º 0563-12-EP; 016-13-SEP-CC, Caso N.º 1000-12-EP; 023-13-SEP-CC, Caso N.º 1975-11-EP; y, 092-14-SEP-CC. Caso N.º 0125-12-EP.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-13-SEP-CC, caso N.º 0201-10-EP.

En el presente caso, habiéndose demostrado que la pretensión del accionante se encuentra dirigida a que este órgano de justicia constitucional corrija la errónea interpretación e incorrecta aplicación de una norma legal en la que presuntamente hubieren incurrido los jueces provinciales, la Corte Constitucional no advierte que el auto del 28 de noviembre de 2008, haya trasgredido la seguridad jurídica.

Por el contrario, lo que efectivamente se observa es que la pretensión del accionante, mediante la presentación de la acción extraordinaria de protección, se encontraba dirigida a que este órgano de justicia constitucional corrija la interpretación que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas realizó sobre varias normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, y en consecuencia, tal como quedó expresado en el presente fallo, este petitorio excede la esfera de competencias de la Corte Constitucional y además no se ajusta al estándar establecido por este organismo para analizar constitucionalmente posibles vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica en casos sometidos a la jurisdicción ordinaria, tal como es el caso *sub judice*.

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.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, 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 10 de febrero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0181-09-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 9 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 077-16-SEP-CC

CASO N.º 0200-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por el Juzgado Undécimo Civil y Mercantil de la provincia de El Oro, el 20 de marzo de 2013 a las 09:50, mediante el cual, con fundamento en el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil, se desecha el pedido de nulidad solicitado por la parte accionada.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0200-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, mediante auto dictado el 20 de marzo de 2014 a las 10:46, admitió a trámite la causa N.º 0200-14-EP y dispuso se efectuó el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

Mediante memorando N.º 168-CCE-SG-SUS-2014 del 2 de abril de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria en la misma fecha, remitió el expediente del caso N.º 0200-14-EP al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, para

su sustanciación, quien mediante providencia dictada el 12 de junio de 2015, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección deducida por el señor Enidgio Garcilazo Herrera Robles y la señora Rosa del Cisne Carrión; a través de esta providencia, el juez constitucional dispuso la notificación con el contenido de dicho auto al juez undécimo civil y mercantil de la provincia de El Oro, así como a los accionantes y tercer interesado en la causa y al procurador general del Estado.

Posteriormente, 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, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

A través del memorando N.º 1558-CCE-SG-SUS-2015 de 18 de noviembre de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte el 11 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 0200-14-EP, mediante providencia emitida el 12 de febrero de 2016 a las 15:00, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto dictado por el Juzgado Undécimo de lo Civil y Mercantil de El Oro, del 20 de marzo de 2013 a las 09:50, que se desecha el pedido de nulidad solicitado por la parte accionada, por improcedente.

El auto impugnado señala en lo principal lo siguiente:

... 4. Que de acuerdo a la disposición legal del Art. 358 del Código Procesal Civil, los procesos conocidos por el superior, sin que se haya declarado la nulidad, no podrán ser anulados por los jueces inferiores, aun cuando éstos observen después que se ha faltado a alguna solemnidad sustancial; y, 5. Que, el fundamento de la seguridad jurídica debidamente legislada en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, es el respeto a la norma Constitucional y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente. Ante tal fundamento, la autoridad jurisdiccional al estado de resolver el presente caso, ha cumplido con las disposiciones Constitucionales y legales que el Estado le impone, esto es, observando y aplicando cada norma Constitucional y legal aplicable para el caso concreto; motivo por el cual, el presente juicio se encuentra debidamente legitimado en la Constitución y en la ley. Por lo expuesto, y con base legal del Art. 358 de la Ley Adjetiva Civil, se desecha

el pedido de nulidad solicitado por la parte accionada en escrito del 18 de enero del 2013, las 10:20, por improcedente; consiguientemente, se dispone estarse a los recaudos procesales que preceden... (Sic).

Detalle de la Demanda

El señor Carlos Valentín Herrera Calle demandó en juicio ejecutivo a Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, ante el Juzgado Undécimo de lo Civil de El Oro.

Mediante sentencia del 3 de diciembre de 2007, el Juzgado Undécimo de lo Civil de El Oro, aceptó la demanda y ordenó que los demandados paguen la cantidad de USD \$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América).

Los señores Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión presentaron recurso de apelación en contra de la mencionada sentencia.

El 30 de julio del 2008, la Sala de lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Machala, rechazó el recurso de apelación propuesto por Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión.

En providencia del 20 de marzo del 2013, el Juzgado Undécimo de lo Civil y Mercantil de El Oro, respecto del pedido de nulidad realizado por Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, desecha el mencionado pedido por improcedente.

Fundamento de la acción extraordinaria de protección

Los accionantes señalan que de conformidad con el artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, uno de los requisitos que debe contener la demanda, son los nombres completos del demandado. En este sentido refieren que el señor Carlos Valentín Herrera Calle, en su libelo de la demanda señala que la persona accionada es el señor “Enidgio Gracilazo Herrera Robles”, lo cual no corresponde con la realidad, en tanto su nombre es Enidgio Garcilazo Herrera Robles, es decir se ha demandado al sujeto equivocado, violentándose la disposición antes citada.

Se alega que en la demanda se hace constar que el domicilio de los demandados es la ciudad de Quito, tanto así que para la citación correspondiente, se ha emitido el respectivo deprecatario, siendo que el artículo 26 del Código de Procedimiento Civil, dispone que el juez competente es el del domicilio del demandado. Por ende, el juez undécimo de lo civil y mercantil de El Oro, tenía que abstenerse de tramitar la causa por falta de competencia y remitir la acción a un juez de lo Civil de la Provincia de Pichincha.

Se expresa que el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, establece en el numeral segundo, como una solemnidad común a todos los juicios e instancias, la competencia del juez o tribunal en el juicio que se ventile. De ahí que, el juez undécimo de lo civil y mercantil de El Oro, carecía de competencia e invadió la jurisdicción de su juez natural, por ende el proceso es nulo, tal como lo dispone el artículo 1014 del mismo Código.

Derecho constitucional presuntamente vulnerado

De los hechos relatados por los accionantes, esta Corte advierte como derecho constitucional presuntamente vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa.

Pretensión

Los accionantes Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión expresan como su pretensión lo siguiente: "... Por los antecedentes expuestos solicito que la Corte Constitucional determine que la decisión violatoria emitida el Señor Juez Undécimo de lo Civil y Mercantil del Oro No. Juicio No: 408-2006 por la es viola mis derechos constitucionales para que ordenen INMEDIATAMENTE la reparación del daño a mi ocasionado" (sic).

Contestación a la demanda**Juzgado Undécimo de lo Civil y Mercantil de El Oro**

La doctora Amalia del Carmen Castillo Procel, jueza titular del juzgado, en lo principal señala:

... Mediante escrito de fecha 18 de enero de 2013, las 10:20, los accionados plantean nulidad de ‘...todo lo actuado a partir de fojas uno’; planteamiento que es desechado por improcedente en virtud de lo establecido en el Art. 358 de la Ley Adjetiva Civil, mediante providencia de fecha veinte de marzo del dos mil trece a las 09h50, en acatamiento a lo que dispone el Art. 358 del Código de Procedimiento Civil; esto es que ‘los procesos conocidos por el superior, sin que se haya declarado nulidad, no podrán ser anulados por los jueces inferiores, aun cuando éstos observen después que se ha faltado a alguna solemnidad sustancial’ y en acatamiento además de lo que dispone el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a que el fundamento de la seguridad jurídica es el respeto a la norma Constitucional y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente; y en consecuencia en la negativa no existe violación por acción u omisión de ningún derecho constitucional que pueda ubicar a la providencia dentro de lo que establece el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; auto del cual se ha interpuesto la presente Acción Extraordinaria de Protección. Se observa además que en la tramitación del proceso cuya nulidad se pide, se han observado las garantías básicas del debido proceso; no se observa omisión de solemnidad sustancial alguna no vicio de procedimiento que influya en su decisión no encontrándose inmerso por lo tanto dentro de lo que establece el Art. 344 del Código de Procedimiento Civil y por cuanto la negativa de nulidad ha sido emitida en estricto apego a la

norma legal contemplada en el Art. 358 del cuerpo legal ya citado. La sentencia dictada, ha sido conocida y confirmada en todas sus partes por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de El Oro. Que, de acuerdo a lo dispuesto en el Art.358 del Código Procesal Civil, los procesos conocidos por el superior, sin que se haya declarado la nulidad, no podrán ser anulados por los jueces inferiores, aun cuando estos observen después que se ha fallado a alguna solemnidad sustancial. Que, el fundamento de la seguridad jurídica contenida en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, es el respeto a la norma Constitucional y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente. En definitiva en la negativa emitida por el señor Juez de la causa doctor Francisco Paute Quinche, de la providencia por la que se interpone la presente Acción Extraordinaria de Protección, no se evidencia vulneración de derecho constitucional alguno, al debido proceso ni a la seguridad jurídica; es decir, se ha cumplido con las disposiciones Constitucionales y legales que el Estado impone; esto es, observando y aplicando cada norma constitucional y legal aplicable (sic).

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 30 de junio de 2015, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien únicamente señala la casilla constitucional N.º 18 para recibir notificaciones en la sustanciación de la causa, sin pronunciarse sobre los argumentos principales materia de la presente acción extraordinaria.

II. CONSIDERACIONES Y COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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. En el presente caso, la acción presentada en contra del auto dictado por el Juzgado Undécimo Civil y Mercantil de la provincia de El Oro, del 20 de marzo de 2013 a las 09:50.

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, los peticionarios Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, se encuentran legitimados 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, 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 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 vulnerado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección debe ser presentada ante la Corte Constitucional y procede 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.

Determinación y resolución del problema jurídico constitucional

A partir de los antecedentes fácticos y jurídicos que obran en el caso *sub iudice* y, en razón de lo fundamentación expuesta por los accionantes al formular la presente acción extraordinaria de protección, el Pleno de la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

El auto dictado por el Juzgado Undécimo Civil y Mercantil de la provincia de El Oro, del 20 de marzo de 2013 a las 09:50, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa?

La Constitución de la República consagra en el artículo 76 el derecho al debido proceso, determinando que el mismo implica el cumplimiento de una serie de garantías básicas; en este contexto, esta magistratura constitucional ha determinado que el debido proceso:

... se materializa en las garantías esenciales que permiten el desarrollo de un procedimiento que dé un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a la igualdad que tienen las partes y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa, y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características, y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico¹.

Así, una de las garantías básicas, integrante del derecho al debido proceso, es el derecho a la defensa, respecto del cual, esta Corte ha señalado que:

Un pilar fundamental del debido proceso se encuentra configurado por el derecho a la defensa: Una de las principales garantías del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga².

Igualmente, entre otras de las garantías que consagra el derecho al debido proceso encontramos el principio establecido en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República, en virtud del cual, una persona debe

¹ Sentencia N.º 207-14-SEP-CC, dictada el 20 de noviembre de 2014, dentro del caso N.º 0552-11-EP.

² Sentencia N.º 008-13-SCN-CC, dictada el 19 de marzo de 2013, dentro de los casos N.º 0033 -09-CN, 002-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033 -11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN ACUMULADOS.

ser juzgada ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, en concordancia con lo dispuesto en el mismo artículo 76 numeral 7 literal k, que determina, que el derecho a la defensa incluye entre otras cosas, el ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

En relación con las normas constitucionales antes citadas, tenemos que el artículo 26 del Código de Procedimiento Civil establece que: “El juez del lugar donde tiene su domicilio el demandado, es el competente para conocer de las causas que contra éste se promuevan” y el artículo 346 *ibidem* en el numeral segundo señala que: “Son solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias: (...) 2. Competencia del juez o tribunal, en el juicio que se ventila”.

En atención a lo antes expuesto, se advierte que una de las garantías básicas del debido proceso, es el derecho que tiene toda persona a ser demandado ante el juez competente y juzgado a través del trámite establecido de manera previa para cada procedimiento, o dicho de otra forma, en la sustanciación de un proceso jurisdiccional se garantiza el derecho al debido proceso de las personas accionadas, en tanto y en cuanto, sean demandadas ante el juez competente y juzgadas a través del procedimiento respectivo contemplado con anterioridad en la ley de la materia.

En este contexto, cabe indicar que la competencia se entiende como “la porción o parte de jurisdicción de los diversos órganos jurisdiccionales y, a la vez, la aptitud de ellos para juzgar determinados asuntos”³. Así, el primer criterio para fijar la competencia del juzgador, conforme a las disposiciones adjetivas civiles antes referidas, es la del domicilio del demandado –competencia territorial– lo cual constituye un derecho de las personas accionadas y a la vez una solemnidad común a todos los juicios e instancia.

En tal razón de que los accionantes señalan la vulneración del derecho al debido proceso por cuanto el juez que conoció y sustanció el juicio ejecutivo era, según los accionantes, incompetente en razón del domicilio, corresponde que esta Corte realice un análisis destinado a comprobar o no, la vulneración de tal derecho, así se tiene lo siguiente:

De la revisión del caso *sub examine*, se observa que el señor Carlos Valentín Herrera Calle, presenta demanda ejecutiva en contra del señor Enidgio Garcilazo Herrera Robles y la señora Rosa del Cisne Carrión Carrión, con fundamento en el cheque N.º 000901 (Banco Pichincha) girado por los antes referidos demandados, por el valor de \$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) el 12 de septiembre de 2006, en la ciudad de Huaquillas. La demanda ha sido presentada ante el juez undécimo de lo Civil de El Oro, quien luego de asumir competencia y sustanciar la causa, ha dictado sentencia⁴ aceptando la

demanda propuesta y ordenando que los demandados paguen solidariamente al actor la cantidad de \$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) más los intereses de ley. Fallo respecto del cual, los demandados presentaron recurso de apelación, concluyendo el proceso con una sentencia de mayoría en segunda instancia⁵ que confirma en todas sus partes la sentencia de primer nivel. Luego, los accionados han solicitado la nulidad del proceso, pedido que ha sido negado mediante auto dictado el 20 de marzo de 2013 a las 09:50⁶, resolución que es objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

Del texto de la demanda que da inicio al proceso ejecutivo, se observa que el demandante expresamente señala y reconoce que los demandados tienen su domicilio en la ciudad de Quito, así se manifiesta que: “A los demandados señor Enidgio Garcilazo Herrera Robles y señora Rosa del Cisne Carrión Carrión, se los citará con el contenido del libelo y auto respectivo de calificación del mismo, en su domicilio que lo tiene ubicado en la calle los Ríos, situado en la Parroquia San Blas de la ciudad de Quito, con matrícula número BLA-0000974, para lo cual se Deprecara a uno de los señores Jueces de lo Civil de Quito”⁷ (sic).

Afirmación que posteriormente es modificada, en cuanto a la dirección exacta del domicilio de los demandados, no así de la ciudad, puesto que en el escrito presentado el 15 de enero de 2007 a las 16:34, se expresa : “En la demanda presentada de fecha 30 de octubre de año 2006 por un error involuntario se hizo constar la dirección del domicilio ubicado en las calles los Ríos, situado en la ciudad de Quito con matrícula N.º BLA-0000974, por cuanto su dirección es Ciudadela Baja, Calle L Nro. 2B Frente a Holstein, situado en la Parroquia Conocoto de la ciudad de Quito”⁸ (sic). Siendo que, efectivamente las personas demandadas, han sido citadas en esta dirección.

En consecuencia en razón de lo expresado por el demandante al interponer su demanda ejecutiva y en función del derecho al debido proceso, respecto al derecho a la defensa, en la garantía del juez competente y las disposiciones jurídicas contempladas en el Código de Procedimiento Civil –ya citadas con anterioridad– que regulan la competencia de los administradores de justicia, se colige que en el caso en estudio, el juez competente en razón del domicilio de las personas demandadas –territorio– para conocer la demanda ejecutiva –planteada ante un juez de lo civil de la provincia de El Oro– es un juez de lo civil de la ciudad de Quito, en tanto, se desprende de las tablas procesales, que es en esta ciudad en donde mantienen su domicilio los demandados, conforme expresamente lo ha reconocido el demandante y tal como se ha verificado al momento de realizarse la citación⁹.

³ Enrique Vésconvi, Teoría General del Proceso, Temis Segunda Edición, Bogotá, 1999, página 134.

⁴ Cuaderno del Juzgado Décimo Primero de lo Civil de El Oro, fs. 84 a 87 vta.

⁵ *Ibidem*, fs. 202 y 202 vta.

⁶ *Ibidem*, fs. 295 y 295 vta.

⁷ *Ibidem*, fs. 5 y 5.

⁸ *Ibidem*, fs. 16.

⁹ *Ibidem*, fs. 22 y 22 vta.

Ahora, si bien en el caso *sub judice*, en principio se verifica la incompetencia del juez de lo civil de la provincia de El Oro en razón del territorio, situación que *a priori*, podría devenir en una vulneración al derecho al debido proceso, en la garantía del juez competente; esta Corte advierte, que es el mismo Código de Procedimiento Civil, el cual establece como se debe proceder jurídicamente cuando una persona es demandada ante un juez que no es el competente, así, el artículo 25¹⁰ consagra que, demandada una persona ante un juez distinto, esta puede declinar la competencia o acudir a su juez propio para que la entable, o en su defecto prorrogar la competencia en el modo y casos en que puede hacerlo conforme a la ley.

En el presente caso, de la revisión integral del proceso, se observa que las personas demandadas –hoy accionantes en la presente garantía jurisdiccional– al comparecer al juicio ejecutivo, no han presentado la declinación de la competencia, así como tampoco han justificado haber acudido con demanda alguna ante un juez de su domicilio –Quito– para que éste asuma la competencia. Lo único que han manifestado los demandados de manera general, en su escrito de contestación a la demanda, es que existe incompetencia del juez para conocer la acción, sin señalar y fundamentar la causal o el motivo de incompetencia (materia, grados, territorio).

En virtud de lo antes expuesto, se advierte que en el caso *sub examine*, ha operado una prórroga de la competencia –de manera tácita– conforme lo determinan los artículos 6¹¹, 9¹² y 11¹³ del Código de Procedimiento Civil, por cuanto, un juez que en principio no era competente en razón del territorio considerando el domicilio del demandado –juez undécimo civil y mercantil de la provincia de El Oro– llega a ser competente, por así haberlo consentido tácitamente las personas demandadas, en tanto, no han presentado la declinación de la competencia, ni mucho menos han acudido ante una jueza o juez para que la entable, tal como era su obligación legal y *contrario sensu*, han comparecido al juicio presentando la respectiva contestación a la demanda

¹⁰ Artículo 25 del Código de Procedimiento Civil: “Demandada una persona ante juez distinto del que le corresponde, puede declinar la competencia o acudir a su juez propio para que la entable, o prorrogar la competencia en el modo y casos en que puede hacerlo conforme a la ley”.

¹¹ Artículo 6 *ibidem*: “La competencia es prorrogable, en conformidad con las disposiciones legales (...) En consecuencia, la competencia sólo podrá prorrogarse en razón del territorio.

¹² Artículo 9 *ibidem*: “La jueza, juez o tribunal que, en principio, no es naturalmente competente para conocer de un determinado asunto, puede llegar a serlo si para ello las partes convienen expresa o tácitamente en prorrogarle la competencia territorial(...) La prorrogación expresa se verifica cuando una persona que no está, por razón de su domicilio, sometida a la competencia de la jueza o el juez, se somete a ella expresamente, bien al contestar a la demanda, bien por haberse convenido en el contrato. La prorrogación tácita se verifica por comparecer en la instancia sin declinar la competencia, o porque antes no ha acudido el demandado a su jueza o juez para que la entable.

¹³ Artículo 11 *ibidem*: “La prorrogación tácita se verifica por comparecer en la instancia sin declinar la competencia, o porque antes no ha ocurrido el demandado a su juez para que la entable (...)”.

e interviniendo a lo largo del desarrollo del proceso hasta su conclusión, es decir, voluntariamente han aceptado y han decidido someterse a la competencia del juez civil de El Oro, a partir de lo cual, se entiende entonces que han expresado su beneplácito para que la causa se desarrolle en la judicatura que asumió la competencia.

En definitiva, si bien es un derecho de las personas, a ser demandadas ante un juez de su domicilio –regla de competencia– lo cual garantiza el derecho al debido proceso, en la garantía de la defensa, así como la validez del proceso jurisdiccional, tomando en cuenta que constituye también una solemnidad común a todos los juicios e instancias, se advierte que la misma normativa adjetiva civil prevé la posibilidad de subsanar la incompetencia en razón del territorio, a partir de una prórroga de la competencia ya sea de manera expresa o de manera tácita, tal como aconteció en el presente caso.

Por lo tanto, la prórroga de la competencia obedeció a las circunstancias fácticas del proceso y al cumplimiento expreso de los artículos 6, 9, 11 y 25 del Código de Procedimiento Civil, disposiciones que debían cumplirse de manera obligatoria en función del derecho a la seguridad jurídica que obliga a los operadores de justicia, a aplicar en la tramitación de las causas sometidas a su conocimiento, la normativa constitucional e infraconstitucional que resulta pública, previa, pertinente e idónea para el caso en concreto.

En este contexto, cabe hacer referencia al criterio expuesto por esta Corte Constitucional al señalar que:

En concreto, la garantía de juez competente resulta de trascendental importancia para el debido proceso en la medida en que configura tanto la predeterminación de la autoridad y el trámite adecuado para cada procedimiento como el derecho constitucional a la defensa de las partes procesales, razón por la cual, esta Corte Constitucional, en anteriores pronunciamientos, subrayó la conexión existente de las dos garantías constitucionales relacionadas con el juez competente que configuran el debido proceso, las mismas que están contenidas en los numerales 3 y 7, literal k del artículo 76 de la Constitución de la República, a saber, la garantía del juez competente vinculada a las formas procedimentales y la garantía del juez competente vinculada al derecho a la defensa¹⁴.

Sobre este escenario, la Corte colige que en el caso sometido a análisis, no existe vulneración del derecho al debido proceso, respecto a la garantía del juez competente, en tanto, conforme ha quedado demostrado, son los sujetos procesales demandados, quienes en uso de su autonomía, de manera voluntaria y bajo el amparo de la normativa procesal civil, han decidido y han aceptado de manera tácita, la competencia del juez undécimo de lo civil de El Oro. Así como tampoco se advierte puesto que, al haber sido notificados los sujetos accionados de manera acertada y al haber consentido la competencia de un juez distinto al

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 294-15-SEP-CC, caso N.º 262-12-EP.

de su domicilio, éstos, en el momento procesal oportuno, presentaron las excepciones que consideraron pertinentes e hicieron uso de los mecanismos jurídicos que les faculta la ley y que consideraron pertinentes para su defensa, así han expuesto a lo largo de la sustanciación de la causa sus argumentos para justificar sus pretensiones y han podido controvertir las alegaciones expuestas por el actor, tanto así que incluso interpusieron recurso de apelación de la sentencia de primer nivel. Es decir, se observa que los sujetos demandados, de manera efectiva ejercieron su derecho a la defensa.

Otras consideraciones

Ahora bien, una vez que se ha determinado que no existe vulneración del derecho al debido proceso, respecto a la garantía del juez competente, corresponde analizar la supuesta vulneración alegada por uno de los accionantes, en el sentido que se ha demandado al sujeto equivocado, puesto que su nombre es ENIDGIO GARCILAZO HERRERA ROBLES y el demandado es ENIDGIO GRACILAZO HERRERA ROBLES.

Del fundamento esgrimido por el accionante, esta Corte observa que el mismo no corresponde con la realidad integral del proceso, puesto que, no es verdad que en la causa se haya demandado al sujeto equivocado o a una persona distinta de la que correspondía –y que compareció a juicio– que devenga en una falta de legítimo contradictor en la relación jurídica procesal, en tanto, lo que se presenta al momento de redactarse la demanda es un error de tipo mecanográfico al transcribirse el segundo nombre del sujeto demandado, puesto que se escribe GRACILAZO y no GARCILAZO. Sin embargo, este lapsus, no implica una equivocación respecto a la determinación de quien es el sujeto accionado en el trámite ejecutivo, en tanto, se ha individualizado de manera plena quien es el sujeto accionado, en función del primer nombre y apellidos del accionado –Enidgio Herrera Robles– a quien se lo ha citado en debida forma y quien ha comparecido al juicio ejerciendo su legítimo derecho a la defensa. Tanto más que, la demanda tiene como antecedente y respaldo, la emisión de un título ejecutivo –cheque– firmado por Enidgio Herrera Robles y Rosa Carrión, quienes son los sujetos demandados en la especie.

En virtud de lo antes expuesto, esta Corte advierte que la pretensión alegada por el accionante Enidgio Garcilazo Herrera Robles, carece de sustento jurídico, a partir de la cual, se pueda justificar la vulneración al debido proceso o algún otro derecho constitucional, y por ende la procedencia de la acción extraordinaria de protección. Siendo que, se ha utilizado la presente garantía constitucional extraordinaria, valiéndose de argumentos fuera del ámbito legal, haciendo uso del derecho de manera desproporcional, pues, tal como ha quedado demostrado, se pretende justificar una supuesta falta de legítimo contradictor a partir de un mero error tipográfico –una letra en el segundo nombre– que en nada influye en lo sustancial de la demanda y del juicio; más aún cuando la Constitución de la República en el artículo 169 establece que: “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia” y “No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

En este contexto, la alegación esgrimida por la defensa de los accionantes –en el sentido antes indicado– representa una franca inobservancia a uno de los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos contemplado en el artículo 83 numeral 12 de la Constitución que determina: “Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”, así como una vulneración del principio de lealtad procesal contemplado en el artículo 26 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece:

En los procesos judiciales las juezas y jueces exigirán a las partes y a sus abogadas o abogados que observen una conducta de respeto recíproco e intervención ética, teniendo el deber de actuar con buena fe y lealtad. Se sancionará especialmente la prueba deformada, todo modo de abuso del derecho, el empleo de artimañas y procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis. La parte procesal y su defensora o defensor que indujeran a engaño al juzgador serán sancionados de conformidad con la ley.

En atención a las consideraciones jurídicas antes expuestas, esta Corte colige que en la tramitación de la causa N.º 408-2006, seguido por Carlos Valentín Herrera Calle, en contra de Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, no se ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa, tal como lo alegan los accionantes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 9 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0200-14-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 22 de marzo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0200-14-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 27 de abril de 2016 las 17:45.- **VISTOS.-** En el caso signado con el N.º 0200-14-EP, agréguese al expediente el escrito de ampliación y aclaración de la sentencia N.º 077-16-SEP-CC de 09 de marzo de 2016, presentado por los señores Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión, legitimados activos en la acción extraordinaria de protección. En lo principal atendiendo el recurso planteado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (Suplemento del Registro Oficial N.º 613 de 22 de octubre de 2015), que dice: “De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (...)”. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; sin embargo, es procedente que sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, al amparo de lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **TERCERO.-** La finalidad del recurso horizontal de **aclaración** de una sentencia, es el de obtener que la Corte subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. En otras palabras, se enmienda la obscuridad en el que pudiese incurrir la misma. En cambio, la **ampliación**, suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de la pretensión o excepción si fuere el caso. El pronunciamiento del recurso planteado no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitarse a desvanecer las dudas o penumbras que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **CUARTO.-** La sentencia N.º 077-16-SEP-CC dictada

por el Pleno de la Corte Constitucional el 09 de marzo del 2016, negó la acción extraordinaria de protección propuesta por los señores Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, señalando en su parte resolutive: “1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales. 2 Negar la acción extraordinaria de protección planteada”. **QUINTO.-** La solicitud de aclaración y ampliación presentada por los recurrentes, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “se sirvan **ampliar** la sentencia dictada en el sentido de si está vigente aún los Arts. 76, numeral 3 y 7 de la Constitución de la República el Ecuador; así como el Art. 26 del Código de Procedimiento Civil; **aclarar** si con los conceptos transcritos y que abundan en el fallo, por ustedes dictado cabe una sentencia que contraría todo lo que dicen en la parte considerativa para **DECLARAR QUE NO EXISTE VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES**” (sic). De la revisión de la solicitud presentada, se verifica que la misma no tiene por objeto la ampliación y aclaración de lo resuelto por esta Magistratura en la sentencia N.º 077-16-SEP-CC, debido a que en la petición no se solicita que la Corte Constitucional supla una omisión o se pronuncie sobre puntos que a criterio de los recurrentes no fueron considerados en el fallo, ni tampoco pretende que este Organismo constitucional subsane una obscuridad en la que pudiera incurrir la sentencia antes referida; sino que pretende que se emitan criterios que no tienen relación con la acción constitucional propuesta y que se modifique el contenido de la decisión, por ser contrario a sus pretensiones, lo cual es improcedente. La sentencia objeto del pedido de aclaración y ampliación ha desarrollado de manera amplia y clara todas las razones que fundamentan el fallo adoptado, resolviendo los puntos de derecho en conflicto, de acuerdo a las facultades de esta Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno de la Corte Constitucional **NIEGA** el pedido de aclaración y ampliación de la sentencia N.º 077-16-SEP-CC de 09 de marzo de 2016, formulado por los legitimados activos Enidgio Garcilazo Herrera Robles y Rosa del Cisne Carrión Carrión, por improcedente, y se dispone estar a lo resuelto en la antedicha sentencia constitucional.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 27 de abril de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 088-16-SEP-CC

CASO N.º 0471-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por el economista Marcelo Fernández Sánchez, en calidad de rector y representante legal de la Universidad Internacional del Ecuador, UIDE, y el doctor Bernardo Sandoval Córdova, decano de la facultad de ciencias médicas de la misma institución de educación superior, quienes comparecieron el 26 de enero del 2012 ante la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual dictó sentencia el 12 de noviembre del 2011, dentro de la acción de protección N.º 0347-2011, posteriormente signada con el N.º 279-2011. Por medio de providencia dictada el 10 de febrero de 2012, la Sala resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional, para el período de transición.

Por su parte, la doctora Ximena Díaz Ubidia, secretaria relatora de la Sala, remitió quince fotocopias certificadas del fallo dentro de la acción de protección N.º 279-11-J.LL, del 27 de enero de 2012, siendo recibidas por el Organismo el 6 de febrero del mismo año. Posteriormente, el 12 de marzo de 2012, la licenciada Tullia Cañizares Rivero, secretaria relatora (e) de la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, remitió mediante oficio N.º 139-CPJP-TSGP a la Corte Constitucional, los expedientes de primera y segunda instancia de la acción de protección propuesta por Alicia Torres Merino contra la Universidad Internacional del Ecuador, documentación que fue recibida por el organismo el 20 de marzo de 2012.

La Secretaría General del Organismo, el 20 de marzo de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión en funciones, mediante auto del 27 de abril de 2012 a las 08:31, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado el 5 de julio de 2012, por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Secretaría General remitió el proceso al despacho de la jueza constitucional Nina Pacari Vega, 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.

En aplicación de los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional.

En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada el 12 de noviembre del 2011, por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha:

CONSIDERACIONES: (...) En el presente caso la acción de protección interpuesta por la legitimada activa claramente demuestra lo prescrito en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de modo que la fundamentación de su acción constitucional está encaminada a demostrar la vulneración de los derechos que nuestro Estado Constitucionalista le asiste (sic). La pretensión de la accionante está dentro de la esfera de competencia de este juzgador pues la entidad accionada la Universidad Internacional del Ecuador, conforme las actuaciones procesales, elucidan al juzgador la vulneración de los derechos constitucionales de la legitimada activa. A saber, la Sala alecciona al accionante y al accionado respecto de la existencia de la CONVENCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA A LA MUJER DE BELÉM DO PARA DE BRASIL DE 1992 (sic), en la cual, claramente se manifiesta que la **violencia contra la mujer** es un tipo de violencia de género que consiste en toda acción hostil dirigida a las mujeres por el solo hecho de serlo. Esta violencia presenta numerosas facetas que van desde la discriminación y el menosprecio hasta la agresión física o psicológica y el asesinato. Produciéndose en muy diferentes ámbitos (familiar, laboral, formativo, etc.). El Art. 1 de dicho tratado, constringe: “Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado”. **De igual nanera (sic.) DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO Y EL DEBER DE LOS INDIVIDUOS, LOS GRUPOS Y LAS INSTITUCIONES PROMOVER Y PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES UNIVERSALMENTE RECONOCIDOS.- RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS(...)**, en el Art. 2 de este Instrumento Internacional se dispone; Art. 2 “Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual y colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades”. En concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) en su Art. 2,3 literal b) dice: “la autoridad competente,

judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades del recurso judicial”(...); en concordancia con el **Art. 25, inciso primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art. 5 literal e)** de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Art. 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Algunos autores consideran que las acciones constitucionales constituyen derechos en sí mismos, haciendo alusión a la obligación internacional de los estados de introducir garantías judiciales que protejan derechos humanos en sus ordenamientos jurídicos. Al respecto la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José en su artículo 25 de Protección Judicial señala: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (...). De la documentación que se anexa a la presente acción de protección permite a este Tribunal de Alzada tener la certeza jurídica de que efectivamente a la accionante o legitimada activa se le han vulnerado derechos que claramente nuestra Constitución Política (sic) le asiste tales como el derecho a la integridad, derecho a no ser discriminada, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho al Debido Proceso y derecho a la legítima defensa, cuya tutela por su naturaleza es inmediata, vulneración constitucional generada vinculante y conexas, tanto por la Universidad Internacional del Ecuador cuanto el Hospital de Niños “Baca Ortiz”, a través de sus autoridades, funcionarios y empleados, por reiteradas ocasiones y de manera pública han venido desconociendo los legítimos derechos de la compareciente. Dado que el Dr. Paúl Astudillo Neira, en varias ocasiones en representación de la Universidad Internacional del Ecuador –por ser tanto docente como Director de Posgrado en Cirugía Pediátrica- y del Hospital de Niños “Baca Ortiz” –por ser médico tratante y guía en las prácticas de los posgradistas- ha generado un sin número de desavenencias en contra de la accionante, por haber reclamado la malla curricular, el listado de catedráticos, el pensum académico, la carga horaria de cada materia, las asignaturas correspondientes al primero, segundo, tercero y cuarto semestre, las horas de actividades teóricas y prácticas así como los créditos que constan en el “Proyecto de Posgrado en la especialidad de Cirugía Pediátrica Universidad Internacional del Ecuador” 2006-2007, de autoría del Dr. Paúl Astudillo Neira. La Universidad Internacional del Ecuador, no ha justificado su accionar, sin embargo la suspensión es un hecho incontrovertible, situación que demuestra la total arbitrariedad de las autoridades de la Universidad Internacional del Ecuador y de los miembros del Consejo Disciplinario. De otra parte, ni la Universidad, ni su Canciller, ni los Miembros del Consejo Disciplinario, han cumplido con el Debido Proceso, pues no existe motivación alguna en los actos administrativos que

han venido ejecutando y que van en desmedro de los legítimos derechos humanos y constitucionales de la accionante. La autonomía universitaria no puede estar por encima de la Constitución de la República, toda vez que no fue creada para convertirse en un instrumento para institucionalizar la arbitrariedad de sus autoridades. En todo caso, las autoridades universitarias están llamadas a manejar un liderazgo asertivo, que impulse el diálogo entre todos los miembros de la comunidad académica y todos sus actos deben estar enmarcados en lo que determina la Constitución de la República y la Ley (...). De lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, confirma la sentencia venida en grado, por lo tanto, rechaza el recurso de apelación interpuesto por los legitimados activos (sic) **ECONOMISTA MARCELO FERNANDEZ, BERNARDO SALVADOS CORDOVA Y PROCURADOR GENERAL**, aceptando la acción de protección propuesta. Una vez ejecutoriada esta resolución, regrese el proceso al juzgado de origen, para los efectos legales correspondientes y copia de esta resolución remítase a la Corte Constitucional. **NOTIFÍQUESE.-**” (Las mayúsculas, el resaltado y el subrayado pertenecen al texto original).

Contenido de la demanda

Los demandantes, Marcelo Fernández Sánchez y Bernardo Sandoval Córdova, presentaron acción extraordinaria de protección y de sus argumentos se desprende que principalmente su acción se dirige a corregir las violaciones constitucionales que se han producido dentro de la sentencia de apelación dictada por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, del 12 de noviembre de 2011.

Como antecedentes de hecho, indican que el 23 de agosto de 2007, el director del Hospital de Niños Baca Ortiz de la ciudad de Quito y el canciller de la Universidad Internacional del Ecuador suscribieron un convenio de cooperación institucional, en virtud del cual se realizó una residencia de posgrado en cirugía pediátrica en las instalaciones de la mencionada casa de salud.

Añaden que la doctora Alicia Fernanda Torres Merino, fue admitida a dicho programa de posgrado, pero conforme lo señalan los accionantes, debido a varias infracciones cometidas por parte de la doctora Alicia Fernanda Torres Merino, la Universidad Internacional del Ecuador resolvió iniciar en su contra un procedimiento sancionador que implicaba la suspensión del programa hasta que el Consejo Disciplinario de la Universidad emita una decisión final.

Debido a la decisión antes mencionada, la doctora Alicia Fernanda Torres Merino formuló una demanda de acción de protección en contra de la Universidad y las autoridades del Hospital de Niños Baca Ortiz.

Ante dicha circunstancia, el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, aceptó la demanda y resolvió: a) disponer el reintegro de la accionante al Departamento

de Cirugía Pediátrica del Hospital de Niños Baca Ortiz; b) ordenó al representante legal de la Universidad se le asigne a la accionante profesores calificados acorde con su perfil profesional, respetando la malla curricular en ciertas asignaturas; c) dejó sin efecto varios memorándums que se estimó vulneraban los derechos de la doctora Torres; d) se sugirió, que en atención al derecho a la igualdad formal, las autoridades del Hospital Baca Ortiz envíen a los demás posgradistas de Cirugía Pediátrica al servicio de emergencia por el mismo tiempo que ha permanecido en este servicio la accionante; e) ordenó que tanto el doctor Astudillo como el resto del personal administrativo y médico del Servicio de Cirugía Pediátrica no discriminen a la accionante ni inicien acciones que puedan atentar contra su salud física, moral y psicológica; f) ordenó que se designe un perito a fin de que se investigue en el Senescyt y emita un informe sobre la legalidad del Posgrado de Cirugía Pediátrica y finalmente ordenó se entregue a la accionante sus pases de año, notas y record quirúrgico correspondiente al año 2009 y 2010.

Debido a lo dispuesto por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, los accionantes consideran que dicho juez se excedió sobre el alcance de la acción de protección y del círculo de intereses de la demandante, para abordar temas extraños a dicha garantía constitucional como es la investigación y la legalidad de un posgrado, asunto pertinente de la función administrativa y no de la función judicial.

En razón de ello, los representantes de la universidad interpusieron un recurso de apelación a la sentencia el cual recayó ante los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes desecharon dicho recurso y confirmaron la sentencia subida en grado. A criterio de los accionantes, la resolución de apelación carece de motivación, expresando que gran parte de la sentencia hace una transcripción de la demanda propuesta por la doctora Alicia Fernanda Torres Merino sin exponer en ningún momento sobre la contestación a los argumentos expuestos en el escrito de apelación ni en su alegato.

Añaden los accionantes que en la parte considerativa de la sentencia de apelación, se transcriben varias normas jurídicas y se hace una exposición puramente monográfica, como a su juicio se demuestra en el texto de la sentencia; finalmente, exponen que en la sentencia consta la declaración de vulneración de derechos y los hechos que considera fueron relevantes para dicha declaración, pero con una evidente omisión de lo que expuso la defensa, no existiendo hilación lógica entre el antecedente y consecuente, por lo cual, aseguran los accionantes, que la sentencia de apelación carece absolutamente de motivación.

Derechos presuntamente vulnerados

De acuerdo con los argumentos expuestos por los accionantes, la decisión judicial impugnada vulneró principalmente su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, toda vez que no existió un juicio lógico que enlace hechos probados con el derecho ni que indique la pertinencia de la aplicación de preceptos y principios jurídicos a los antecedentes de hecho.

Pretensión concreta

Los accionantes solicitan se revoque y se deje sin efecto la sentencia del 12 de noviembre de 2011 las 16:36, emitida por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso de acción de protección N.º 279-11 J.LL.

Contestación a la demanda

Jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

En cumplimiento con lo dispuesto por la jueza sustanciadora de la Corte Constitucional, para el período de transición, los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentaron su informe de descargo señalando que a su judicatura le correspondió llevar el “control de legalidad” de lo resuelto por el juez de primer nivel, por lo que procedieron a realizar un control de identificación de los sujetos procesales, que consta a fojas 2 a 18 de la resolución, además del control de presupuestos fácticos de la acción, contracción y elementos de convicción propuestos por los sujetos procesales y la descripción de los mismos.

Posteriormente, mencionan varios instrumentos jurídicos, con indicación de la fuente, concluyendo con la evidencia de la vulneración de derechos respecto de la legitimada activa, por lo que consideran que lo resuelto por el juez *a quo* es razonable y confirma la sentencia venida en grado.

Agregan que se efectuó un control del principio de congruencia entre los hechos fácticos y lo resuelto por el juez, por lo que indican que para que exista una vulneración a la defensa en el proceso debe afectarse este principio. En el caso particular, señalan que la sentencia del juez *a quo* se mantuvo a base de este principio, ya que los puntos a los que se concreta la resolución son los mismos que fueron planteados en la acción sobre los cuales ejercen los legitimados pasivos su derecho de contradicción y así consta en el acta de la audiencia.

Indican además que los argumentos expuestos por los accionantes de la presente acción extraordinaria de protección son inconexos y desvinculados sobre los hechos y esto se refleja tanto en la audiencia ante el juez de primer nivel, como en el escrito de apelación y petición de ampliación de resolución, con enunciados meramente teóricos, lo que no permite efectuar una valoración como excepción frente a la pretensión contenida en la acción. Señalan como ejemplo que cuando se pide ampliación y aclaración de la Resolución emitida por la Sala “... se solicita que se aclare y explique satisfactoriamente sobre cuales preceptos y normas pueda un juez mediante sentencia determinar sobre asuntos propios de la medicina, de la administración de un hospital, de la atención de enfermos y de cátedra médica”. Lo cual a decir de los señores jueces, son aspectos que no hacen parte de los hechos constitutivos de la acción y por ende de la resolución, lo que implica una defensa antitécnica.

Así también indican que “La simple enunciación de violaciones no es suficiente para generar la afectación de un proceso o resolución, debe demostrarse los efectos y consecuencias desfavorables e insubsanables generadas como consecuencias de la violación del proceso para que tenga objeto la anulación y repetición de un proceso o diligencia...”. En base a lo señalado, concluyen que al no evidenciarse ninguna transcendencia o efecto procesal se trata de reclamos irrelevantes, por lo que carecen de objeto y en consecuencia son improcedentes.

Comparecencia de terceros interesados

Doctor Enrique Gavilanes Hidalgo, procurador judicial de Alicia Fernanda Torres Merino

Por su parte, el doctor Enrique Gavilanes Hidalgo, procurador judicial de Alicia Fernanda Torres Merino, mediante escrito presentado expresa que el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha y los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 19 de mayo y 12 de noviembre del 2011, respectivamente, emitieron fallos aceptando la demanda interpuesta por su representada.

Añade que el 13 de junio del 2011, el secretario general de la Universidad Internacional del Ecuador, UIDE, envió a la afectada una carta oficio, fechada el 2 de junio del mismo año, haciéndole conocer que el Consejo de Disciplina de la UIDE la separó definitivamente del posgrado de cirugía pediátrica y de la facultad de ciencias médicas, por haber violentado según el Consejo Disciplinario, disposiciones de la Ley de Educación Superior. A criterio de la doctora Alicia Torres, este acto fue lesivo y vulnerador de varios derechos tales como estudio, trabajo, libertad y debido proceso, además de ofender su condición de mujer y sobre todo la potestad judicial constitucional al no acatar los fallos constitucionales de manera inmediata asumiendo que las resoluciones judiciales contravienen la autonomía universitaria.

Manifiesta así mismo que el 16 de septiembre de 2011, como resultado de la expulsión y separación definitiva del posgrado de cirugía pediátrica y por la impunidad y desacato, la doctora Alicia Torres renunció al puesto de profesional 1 (médico residente 1), que se le confirió mediante acción de personal como posgradista, situación que hizo conocer en varias instancias administrativas, y ante lo cual demandó a través de la justicia constitucional una reparación integral en consideración a los derechos vulnerados y daños causados.

El 16 de julio de 2012, el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha convocó a una audiencia, con la finalidad de constatar si el fallo emitido se ha ejecutado, con lo que dispuso la práctica de varias diligencias para verificar el cumplimiento de la misma.

Indica además que los accionantes no han ejecutado los fallos que ahora recurren en acción extraordinaria de protección, pues lo que pretenden es evitar cumplir con la acción reparatoria que sus violaciones constitucionales

han provocado en perjuicio de su poderdante, ya que estas violaciones se han consumado y son totalmente irreparables en tiempo y espacio, por lo que solicita que deberían ser resarcidos como ordena la norma legal pertinente.

Así también indica que los accionantes han incurrido en otras acciones que motivaron la acción de protección, tales como: a) La separación definitiva del postgrado de cirugía pediátrica de la facultad de ciencias médicas de la UIDE, luego de emitido el fallo ratificatorio de segunda instancia. b) No se menciona que el personero del Hospital Baca Ortiz no estaba facultado para suscribir el convenio de postgrado, en razón que debía estar previamente autorizado por el Ministerio de Salud Pública, comité nacional de becas de postgrado, tal como lo manifiesta la dirección nacional de asesoría jurídica del Ministerio de Salud Pública. c) No se cumplió con la oferta académica del postgrado en su conjunto. d) La falta de cumplimiento de los fallos impugnados por los accionantes.

En consecuencia, indica el poderdante que los accionantes sugieren que no es potestad del juez exigir que la Universidad y el Hospital asignen profesores calificados y con el perfil académico adecuado, ni que se restauren los derechos de su representada, argumentado que al hacerlo en la sentencia se excede y sale del ámbito de la acción de protección y se somete al interés de la demandante. Por lo que solicita que sea rechazada la presente acción extraordinaria de protección indicando que:

Careciendo el supuesto problema así como la pretensión de una justificación plena de relevancia constitucional. Pues, en esencia se trata de anular o dejar sin valor legal alguno las actuaciones judiciales, por considerar que para ellos en particular, los fallos judiciales son actos injustos y equivocados en los que se ha incurrido por que el juzgador a su criterio ha rebasado su ámbito o esfera con su resolución, provocando una falta de aplicación o errónea aplicación, cuando en realidad se trata de una acción de su interés particular basada en una supuesta mala apreciación de la prueba, pues de acuerdo a su demanda el juzgador realiza una general apreciación de la prueba, al haber motivado el juez generalizando sobre la documentación anexa como prueba, y no especificarla, individualizarla o singularizarla en la motividad [sic] de los fallos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 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

Los accionantes 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, de conformidad con el artículo 439 ibidem, el cual 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 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 normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones judiciales, en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

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

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, del 12 de noviembre de 2011, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Argumentación del problema jurídico planteado

De los argumentos de la demanda en la presente causa, se desprende que principalmente los accionantes objetan la falta de motivación de la decisión dictada el 12 de noviembre de 2011 por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; en atención a lo cual es preciso realizar un análisis exhaustivo de la argumentación de dicha sentencia, a partir de los

presupuestos exigidos por la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y los parámetros diseñados por esta Corte a fin de dilucidar si el derecho al debido proceso ha sido o no garantizado.

La Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal I señala los requisitos mínimos sin los cuales no se puede considerar a una decisión como debidamente motivada. La Norma Suprema en concreto establece que: “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”.

En concordancia con lo dispuesto por la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala en su artículo 4 numeral 9 que:

La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

Recogiendo los preceptos antes mencionados, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante su jurisprudencia ha especificado lo que comprende el deber de motivar las decisiones dictadas por los jueces manifestando que:

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: “La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable. (...) Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada¹”.

Cabe ser enfático en que el deber de motivar las decisiones judiciales no se agota en citar normas y principios dentro de su decisión, y de señalar cómo ellos se aplican al caso concreto. En realidad, el examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados, debiendo estos cumplir con estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual².

¹ Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP, Registro Oficial N.º 372, S, 27 de enero del 2011.

² Corte Constitucional, sentencia N.º 076-13-SEP-CC.

Es así que la motivación como garantía del debido proceso se encuentra compuesta además por tres requisitos, tal como lo expresó la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 227-12-SEP-CC, la misma que ha servido de fundamento para que esta Corte desarrolle, a través de las sentencias que dicta, lo que ha denominado como el “test de motivación”:

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

Inclusive la jurisprudencia interamericana en la materia, como lo demuestra la sentencia del 21 de mayo del 2013, en el caso *Melba Suárez Peralta vs. Ecuador* conocido y resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, manifestó que: “La motivación es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. En este sentido, el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 de la Convención [Americana de Derechos Humanos] para salvaguardar el debido proceso”³.

Con estos antecedentes normativos y jurisprudenciales, ya en el análisis del caso en concreto observaremos si la argumentación sostenida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para justificar la confirmación del fallo de primera instancia y el rechazo del recurso de apelación planteado por los ahora accionantes, cumplió con los parámetros antes expuestos, considerando que la ausencia de uno solo de los requisitos exigidos por el test de motivación hace que la decisión vulnere el derecho al debido proceso.

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada es el de la **razonabilidad**, la cual consiste en que la resolución deba ser dictada en armonía a los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto. A estas se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad, así como la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación auténtica de la Norma Suprema. Así, diremos que una sentencia cumple con el requisito de la razonabilidad en tanto guarde armonía con el derecho y jurisprudencia

constitucional, ordinaria o internacional vigente y aplicable a un caso concreto, de modo que se evidencie que la decisión adoptada por el juzgador se argumente en normas que guarden armonía con la Constitución⁴.

En concordancia con lo antes mencionado, las decisiones más recientes del organismo coinciden en que, como requisito indispensable de razonabilidad, las sentencias que se analicen deberán enunciar las normas en las que fundan su competencia para conocer el caso y aquellas inherentes a la naturaleza del proceso. En virtud de lo cual, dentro de una acción de protección, la razonabilidad implica, en primer lugar, que la decisión observe lo dispuesto, tanto en la Constitución de la República, específicamente su artículo 88 que regula el objeto de dicha acción; así como la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 39 y ss.

Ya en el análisis del caso en concreto, se puede observar que la sentencia impugnada, parte de una redacción pormenorizada de los hechos relatados por la doctora Alicia Torres en su demanda de acción de protección planteada en contra del economista Marcelo Fernández Sánchez en calidad de representante legal y rector de la Universidad Internacional del Ecuador y del doctor Bernardo Sandoval Córdova, en calidad de decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Internacional del Ecuador. En las líneas siguientes, la Corte Provincial de Justicia de Pichincha identifica la pretensión de la doctora Alicia Torres Merino y pasa a detallar los documentos constantes en el expediente que estima relevantes para resolver la causa.

Más adelante y ya dentro de lo que constituye la exposición de motivos de la sentencia de apelación, la Corte Provincial hace un repaso de la garantía jurisdiccional de acción de protección, con base en los artículos 88 y 173 de la Constitución de la República, explica los presupuestos en que procede y circunscribe su objeto al amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la norma suprema, concluyendo que en el presente caso la acción de protección interpuesta se encuentra encaminada a demostrar la vulneración de los derechos constitucionales, por lo que determina que dicha pretensión se encuentra bajo su objeto de competencia. Hasta este momento podemos ver como con la debida razonabilidad la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha circunscribe su competencia dentro de la garantía jurisdiccional llegada a su conocimiento.

Ahora bien, luego de llegar a la conclusión antes expuesta, la Corte Provincial de Justicia de Pichincha advierte la existencia de varios instrumentos internacionales aplicables a la causa. En primer lugar cita a la Convención Contra la Violencia a la Mujer de Belém Do Para de Brasil de 1992 (sic.), para definir lo que comprende la violencia contra la mujer, aclarando que es toda acción hostil dirigida contra las mujeres por el solo hecho de serlo. Haciendo relación al artículo 1 de dicha Convención, la Corte Provincial de

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Melba Suárez Peralta vs. Ecuador*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, emitida el 21 de mayo de 2013, párrafo 109.

⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 031-15-SEP-CC, caso N.º 914-12-EP.

Justicia de Pichincha establece que debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

En segundo lugar se refiere a la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos y en específico cita el artículo 2 numeral primero de dicha Declaración, el mismo que dispone:

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Más adelante, cita lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2.3 literal **b**, que dispone: "... cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que (...) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades del recurso judicial". Respecto del mismo instrumento se menciona además al artículo 5⁵.

Se refiere también a la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25 inciso primero⁶, así mismo se hace mención al artículo 5 literal **e** de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de

Discriminación Racial⁷.

Finalmente, los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha citan textualmente en su sentencia lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, que en lo relativo a los derechos de protección judicial expresa:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

A lo que agregan que el contar con un recurso de protección de derechos humanos en la Constitución de la República, le otorga a dicho recurso una jerarquía del más alto nivel y compromete al Estado a cumplir con los estándares interamericanos a los que se encuentra sujeto. Se aclara que uno de estos estándares constituye la obligación estatal de que el recurso judicial sea rápido, sencillo y efectivo, para la tutela de los derechos reconocidos en la Convención, la Constitución, la Ley y otros instrumentos internacionales.

De lo antes expuesto, se desprende que la sentencia impugnada ha puntualizado las fuentes de derecho utilizadas para fundamentar su decisión lo cual permite a esta Corte concluir que el requisito de razonabilidad se encuentra cumplido.

Por otro lado, en lo que respecta al requisito de la **lógica**

⁵ Contenido del artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado."

⁶ Contenido del artículo 25 inciso primero: "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

⁷ Contenido del artículo 5 literal e: "En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
 i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;
 ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;
 iii) El derecho a la vivienda;
 iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;
 v) El derecho a la educación y la formación profesional;
 vi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales".

podemos decir que este exige principalmente que las decisiones se funden en normas y que estas se relacionen de forma coherente con los presupuestos fácticos del caso, siendo necesario también que este ejercicio sea coherente con la decisión final. Recordemos que motivar no se agota en citar normas y principios dentro de su decisión, y de señalar cómo ellos se aplican al caso concreto, sino en realidad, el examen respecto de la motivación según lo ha interpretado la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. Entendiendo que sólo a través de esta visión integral de la motivación se podrá evitar una arbitrariedad de la autoridad judicial, armonizar el ordenamiento jurídico y facultar el control social.

La lógica como elemento de la motivación en las resoluciones de los poderes públicos, debe ser entendida como la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir entre los presupuestos de hecho, las normas jurídicas aplicadas al caso, y por consiguiente, con la conclusión adoptada por los jueces. Es decir, nos referimos a lo que este Organismo ha definido como la coherencia materializada entre las premisas fácticas, premisas normativas y la conclusión obtenida⁸.

En lo que se refiere a lógica de la decisión, la Corte observa lo siguiente: en primer lugar, tal como lo hemos descrito en los párrafos precedentes, la Corte Provincial de Pichincha cita los hechos alegados por la doctora Alicia Torres Merino para la resolución de la causa, consecuentemente detalla el objeto de la garantía de acción de protección, aclarando que se encuentra destinada a la protección eficaz de los derechos constitucionales para lo cual cita varios instrumentos internacionales. Sin duda, el citar las normas relativas a la acción de protección y circunscribir su objeto, es relevante como punto de partida para conocer si los hechos que se han puesto en conocimiento de los jueces son susceptibles de ser tutelados a través de dicha garantía, análisis que se debe hacer tanto en primera instancia como en apelación.

No obstante, para decidir si los derechos que se invocan y que pueden ser tutelados vía acción de protección, han sido efectivamente vulnerados, no es suficiente decir que: “de la documentación que se anexa a la presente acción de protección permite a este Tribunal de Alzada tener la certeza jurídica de que efectivamente a la accionante o legitimada activa se le han vulnerado derechos que claramente nuestra Constitución Política (sic) le asiste tales como el derecho a la integridad, derecho a no ser discriminada, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho al Debido Proceso y derecho a la legítima defensa”, pues precisamente, la motivación dentro de esta garantía jurisdiccional exige que se expongan las razones por las cuales se estiman vulnerados cada uno de dichos derechos, es decir se debe vincular a cada uno de los hechos que se estima probado, a través de la documentación presentada por la accionante, con el derecho que supuestamente se vulnera, explicando la razón por la cual un determinado

hecho genera una vulneración en el derecho constitucional que se analiza y en qué medida lo transgrede; pues en el caso de no hacerlo, se estaría llegando a una conclusión que no ha sido justificada.

De la sentencia analizada tampoco se desprende una exposición de motivos que refute los argumentos de quienes apelaron la decisión de primera instancia y que sirva para desestimarlos, la sentencia al respecto se limita a mencionar que “la universidad no ha justificado su accionar” sin hacer mención a las razones por las que se considera que las alegaciones de los apelantes no son suficientes para rever la decisión de primera instancia, circunstancia necesaria para rechazar el recurso en segunda instancia.

En lo que se refiere a los instrumentos internacionales invocados por la Sala, podemos decir que estos abordan tres temas principalmente:

1.- La Convención Belém do Pará, es citada para definir el concepto de violencia contra la mujer, la cual comprende aquellas conductas, basadas en su género, que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público como privado.

2.- La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales universalmente reconocidos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículos 2 numeral 3 y 5; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son citadas para hacer alusión a los derechos de protección que dichos instrumentos tutelan, es decir a la obligación de los Estados de proteger y hacer efectivos los derechos humanos a través de recursos judiciales o garantías jurídicas idóneas y la consecuente prohibición de realizar actos tendientes a destruir dichos derechos.

3.- Finalmente, cuando la Corte Provincial de Pichincha cita la Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 25 y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, tiene como objetivo puntualizar la existencia de los derechos de las personas a un nivel de vida adecuado que les asegure salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales y seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez entre otros. Así también, el derecho a la igualdad ante la ley y prohibición de discriminación en el goce de los derechos humanos tales como, derecho al trabajo, vivienda, salud pública, asistencia médica, educación, formación profesional, entre otros.

Luego de haber expuesto el marco jurídico en el que fundaría su decisión, la Corte Provincial de Pichincha establece que la documentación que se anexa a la acción le permite tener la certeza jurídica de que efectivamente a la accionante se le vulneraron sus derechos a la integridad, a no ser discriminada, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho al debido proceso y derecho a su legítima defensa, tanto por la Universidad Internacional del Ecuador como por el Hospital de Niños Baca Ortiz, a través de sus autoridades, funcionarios y empleados, de manera pública y por reiteradas ocasiones; dado que el doctor Paúl

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 097-14-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

Astudillo Neira, en varias ocasiones en representación de la Universidad Internacional del Ecuador y del Hospital de Niños Baca Ortiz “ha generado un sin número de desavenencias en contra de la accionante”, por haber reclamado la malla curricular, el listado de catedráticos, el pensum académico, la carga horaria de cada materia, las asignaturas correspondientes al primero, segundo, tercero y cuarto semestre, las horas de actividades teóricas y prácticas, así como los créditos que constan en el Proyecto de Posgrado en la especialidad de Cirugía Pediátrica Universidad Internacional del Ecuador 2006-2007.

Se menciona dentro del fallo objeto de análisis que la Universidad Internacional del Ecuador no ha justificado su accionar, sin embargo la suspensión es un hecho incontrovertible, situación que para el juzgado de apelación demuestra la total arbitrariedad de las autoridades de la Universidad y los miembros de su Consejo Disciplinario. La Corte Provincial de Pichincha funda la vulneración del debido proceso con respecto a estas entidades en la supuesta falta de motivación de sus actos administrativos. Con esas consideraciones, la Corte Provincial concluye que los fundamentos en los que la legitimada activa basa su acción de protección tienen sustento y fundamento constitucional, por lo que confirma la sentencia venida en grado, y rechaza el recurso de apelación, aceptando la acción de protección propuesta.

En consecuencia, se puede apreciar que en la resolución objetada, los jueces hacen mención a normas contenidas en la Constitución de la República y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, las cuales aparentemente representan el fundamento legal para su resolución; no obstante, se advierte que no existe en la construcción del análisis jurídico argumentos en los cuales se explique la vinculación de tales normas con los supuestos fácticos del caso, principalmente de aquellas normas contenidas en instrumentos internacionales. La sola referencia de disposiciones normativas, sin la exposición de razones que justifique que las normas invocadas son pertinentes e idóneas a los hechos analizados, no pueden ser consideradas como motivación suficiente dentro de una decisión judicial, pues ello hace imposible identificar si dichas normas son efectivamente pertinentes para la resolución del caso, transgrediéndose así los derechos de seguridad jurídica y debido proceso de los demandados, a quienes se les ha imputado la vulneración de derechos como la integridad, igualdad, educación, trabajo y al debido proceso, sin mayor argumentación.

En la sentencia impugnada podemos encontrar los siguientes elementos para la decisión de la causa: **1)** las denominadas “desavenencias” ocasionadas por el doctor Paúl Astudillo Neira, en representación de la Universidad Internacional del Ecuador y del Hospital de Niños Baca Ortiz contra la doctora Alicia Torres Merino, por haber reclamado la malla curricular, el listado de catedráticos, el pensum académico, la carga horaria de cada materia, las asignaturas correspondientes al primero, segundo, tercero y cuarto semestre, las horas de actividades teóricas y prácticas, así como los créditos que constan en el “Proyecto de Posgrado en la especialidad de Cirugía Pediátrica

Universidad Internacional del Ecuador” 2006-2007; **2)** la falta de justificación en el accionar de la Universidad; y **3)** la falta de motivación de los actos administrativos emanados por la Universidad y el Consejo Disciplinario.

Ahora bien, como se ha detallado en el párrafo precedente, esta Corte no ha encontrado la justificación de cómo se relacionan los elementos de la decisión de la causa y las normas invocadas, es decir la sentencia analizada no puntualiza cómo las denominadas *desavenencias* ocasionadas por el doctor Astudillo, han vulnerado los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales citados; tampoco se explica por qué se estima que la Universidad no ha justificado su accionar y finalmente no se explica la razón por la cual se considera que los actos administrativos dictados por la universidad y el consejo disciplinario carecen de motivación. Por lo que el rechazo del recurso de apelación y la confirmación de la sentencia de instancia no se derivan de una relación lógica y justificada entre hechos y el derecho expuesto.

Si bien, se han demostrado inconsistencias en la motivación del caso que acarrearían una vulneración a esta garantía del debido proceso, es deber de la Corte Constitucional ser precisa respecto a qué vulneraciones de derechos declaradas por la sentencia impugnada se han relacionado con los hechos y cuáles no. La Corte Provincial de Pichincha aporta como hecho probado que la suspensión de la alumna es un hecho no controvertido y que dicha suspensión ha sido arbitraria e injustificada, situación que le permite a esta Corte entender la vinculación entre este hecho y la vulneración de los derechos al trabajo y estudio de la alumna cuando precisamente el posgrado que se encontraba realizando era a su vez un medio de preparación académica y un espacio de ejercicio profesional, aunque esta relación no se encuentra expresamente manifestada en la sentencia. En lo que respecta a los derechos al debido proceso y defensa la sentencia afirma que resultan vulnerados a causa de la arbitrariedad y falta de motivación de los actos administrativos emanados por la Universidad y el Consejo Disciplinario, aunque como se manifestó anteriormente, no se explica qué razones llevan a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a estimar esta falta de motivación. Ahora bien, en lo que respecta al derecho a la integridad, no existen presupuestos claros de qué ámbitos de la integridad de la alumna han sido afectados y menos aún la razón por la cual se estima que su suspensión ha sido el resultado de un trato diferenciado basado en su condición de mujer, lo cual constituiría un trato discriminatorio.

Para que los jueces arriben a la conclusión de que el derecho de la accionante a no ser discriminada ha sido vulnerado, no es suficiente con citar instrumentos internacionales relacionados con esta prohibición, sino que en efecto debe aclararse por qué razón se considera que el género ha sido un factor determinante en los actos efectuados por los demandados y de qué forma los demandados utilizaron el género como un parámetro para decidir excluir a la alumna del posgrado. En el presente caso, si bien se establece que existió una vulneración al derecho constitucional a la no discriminación de la alumna, en ningún momento se explica cómo ocurrió el trato diferenciado en razón del género y si dicha diferencia de trato fue injustificada, subjetiva e

irracional. Con estos argumentos la Corte Constitucional no pretende negar o afirmar que haya existido una vulneración al derecho de la alumna a no ser discriminada por su género, sino que busca que los jueces que deciden sobre el caso cumplan con su deber de motivar adecuadamente la sentencia antes de declarar una vulneración de esta magnitud. La declaración de la vulneración de este derecho exige un trabajo argumentativo que en la sentencia que se analiza es inexistente.

La Corte Constitucional entiende que ante la denuncia de vulneraciones de derechos relacionadas con el género, resultaría inequitativo y contrario al derecho de acceso a la justicia que la carga probatoria recayera exclusivamente sobre la persona que alega ser víctima de dicha discriminación, por cuanto es casi imposible probar elementos intencionales por parte de quien realizó la acción presuntamente discriminatoria. La protección material del derecho obliga a otorgar un papel especial a los indicios que surjan de lo recaudado en el expediente y, como antes se indicó, colocan una carga probatoria especial en el acusado, pues estará obligado a demostrar que su conducta es claramente garantista del derecho de igualdad y, por consiguiente, se aleja por completo de cualquier parámetro que se considere discriminatorio para los sujetos directamente afectados. No obstante, esta inversión de la carga de la prueba no exime a los jueces de su obligación de argumentar lógicamente la razón de la existencia de un trato discriminatorio.

En tal sentido, se identifica en la presente sentencia un salto argumentativo grave cuando la Corte Provincial de Justicia Pichincha se limita a nombrar una serie de normas e instrumentos jurídicos de carácter internacional; exponer la documentación presentada por la doctora Alicia Fernanda Torres Merino en la acción de protección y concluir sin más explicaciones la “certeza” de la vulneración de su derecho a la no discriminación.

Finalmente, en lo que se refiere a la **comprensibilidad**, entendida como aquel requisito de la motivación que guarda una relación estrecha con el principio de comprensión efectiva previsto en el artículo 4 numeral 10, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: “Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

Podemos decir, que la sentencia analizada no ha permitido a las partes procesales y particularmente al gran auditorio social, comprender claramente las ideas y motivos de la decisión, puntualmente en lo que respecta a las razones que llevaron a la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a aplicar las normas citadas en el caso en concreto, y la consecuente determinación de que se vulneró los derechos a la integridad, no discriminación, derecho a la educación, derecho al trabajo, derecho al debido proceso y derecho a la legítima defensa, tanto por la Universidad Internacional del Ecuador como por el Hospital de Niños Baca Ortiz.

En base a las consideraciones anotadas, este Organismo concluye que al no constatarse en la motivación de la sentencia del 12 de noviembre del 2011, dictada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, los requisitos de **lógica** y **comprensibilidad**, dicha decisión judicial vulnera la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I 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. Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración del derecho constitucional, esto es, al momento antes de dictar la sentencia demandada, del 12 de noviembre de 2011, por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

3.2. Ordenar que previo el sorteo de ley, sea otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quien conozca y resuelva el recurso de apelación, dentro del caso N.º 279-2011 J.LL., observando las garantías del debido proceso y sustancien 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 son la base de la decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.

4.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Pamela Martínez Loayza, **PRESIDENTA (E)**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán en sesión del 16 de marzo del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0471-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la señora Pamela Martínez Loayza, suscribió la presente Sentencia el día jueves 28 de abril de 2016, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 6 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 106-16-SEP-CC

CASO N.º 0501-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta por Richard Espinoza Guzmán, quien comparece en calidad de ministro de Relaciones Laborales, en contra de la sentencia del 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, expedida por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 677-2010 planteada por los señores Mery Asunción Ruiz Suárez, Alberto Geovanny Gálvez Ortiz, Olivia Griselda Altamirano Martillo y César Eduardo Chico Sarzosa, en contra del Ministerio de Relaciones Laborales.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 19 de marzo de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales, Alfonso Luz Yunes, Patricio Pazmiño Freire y Diego Pazmiño Holguín, el 9 de junio de 2011 a las 10:30, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0501-11-EP, por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En razón del sorteo realizado, el juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie mediante auto del 29 de febrero de 2012 a las 10:46, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los señores jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de quince días. De igual forma, se notificó al señor procurador general del Estado.

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

Mediante el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del jueves 3 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia del 2 de septiembre de 2014 a las 10:30, avocó conocimiento del mismo y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los señores jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de quince días, lo cual hasta el momento no ha sido cumplido.

De la solicitud y sus argumentos

El accionante sustenta la demanda de esta acción extraordinaria de protección con los siguientes argumentos:

Señala que con “la expedición de la sentencia emanada de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con fecha 17 de diciembre de 2010; las 09h45, se vulneró los siguientes principios y derechos constitucionales referentes al Ministerio de Relaciones Laborales: 1.- El debido proceso, la tutela efectiva y el principio de motivación de la sentencia; 2.-El principio de igualdad, la interpretación más acorde con la Constitución y aplicación inmediata”.

En este sentido, el accionante señala que “no se trata de expedir un fallo por parte del juez, sino que éste debe estar debidamente fundamentado, argumentado, motivado y sustentado; y esas son las características que deben rodear a la sentencia en el momento de aceptar o negar pretensiones requeridas. El Art. 76 del marco constitucional, establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso...”.

En efecto, agrega que “[n]o se trata de hacer citas de la Constitución de la República, como por ejemplo el que se señale en la sentencia relacionada con el Art. 325, que en esencia se refiere a las y los trabajadores que la propia Constitución diferencia en lo que es la servidora y servidor público, como se observa del Art. 229 inciso primero, y de las obreras y obreros, que en el mismo artículo determina que estarán sujetos al Código del Trabajo. En el fallo los

dos jueces de la Sala (...) confunden lo que es servidor y obrero, cada uno de ellos regidos por regímenes de personal [...] específicos y diferentes, y que la propia Constitución ha diferenciado en los Arts. 228, 229 y 326 numeral 16”.

Por tanto, el representante del Ministerio de Relaciones Laborales considera que la decisión demandada “bajo ningún aspecto” puede considerar motivada, puesto que “no se aplica el principio que recoge la Constitución” con respecto a la “interpretación sistémica en que las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía (...) La lectura literal sobre el sentido claro de la norma tampoco se cumple con el fallo, ya que el tenor literal de la Constitución no invita a dudas ni a inseguridades...”.

Adicionalmente, el accionante agrega que en la sentencia demandada se aplica “un artículo de la Constitución sobre el derecho al trabajo, sin analizar materialmente los casos de los recurrentes. Se motiva el fallo con jurisprudencia de sentencias dadas por la Corte Constitucional sobre la protección del derecho al trabajo, erróneamente vinculando casos que no son análogos y sin precisar de que las casuísticas hayan sido similares y que ellas hayan generado una obligatoriedad de aplicación general; en este campo hay que señalar que no se puede abstraer partes de un fallo como jurisprudencia sin el análisis de que bajo qué circunstancia se dio la contratación del personal hoy recurrente, lo cual con esta Acción Extraordinaria de Protección, se está demostrando que no ha existido en la jurisprudencia citada una interrelación de todo el contexto de fallos análogos, lo cual no procede, ya que (...) se hace relación a los ex servidores bajo las normas de la LOSCCA y se cita preceptos constitucionales del derecho laboral que por sus características corresponden al Código del Trabajo”.

Por otro lado, el legitimado activo considera que la decisión demandada vulnera el principio constitucional de la igualdad y derecho a la igualdad formal, material y no discriminación. Al respecto, agrega que este “principio de igualdad se vulnera por cuanto se pretende que el Ministerio de Relaciones Laborales emita actos administrativos extendiendo nombramientos a personas que se obligaron y suscribieron contratos de excepción para trabajos específicos de duración limitada, de pleno conocimiento y satisfacción, sin someterse al concurso de merecimientos y oposición como manda la Constitución de la República en los artículos 228 y 229, en que se establece que el ingreso y el [ascenso] en el servicio público será a través de la meritocracia; es decir, se pone en una desigualdad y a la vez discriminación respecto de las o los ciudadanos que también tendrían el derecho de acceder al empleo público en igualdad de condiciones y demostrando sus méritos...”.

En este contexto, el accionante concluye que “con el fallo expedido se está generando privilegios entre personas, pues unos, sometiéndose al debido proceso y cumpliendo los requisitos que determina la ley de la materia que acceden al servicio público de manera transparente; en tanto que, a través de la acción de protección otros pretenden encontrar estabilidad sin someterse a los preceptos que el propio

marco constitucional ha determinado para estos casos (...) Por tanto con el fallo se induce al Ministerio de Relaciones Laborales a inobservar y contravenir los presupuestos señalados en la Carta Mayor y a violentar estos artículos...”.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados son el debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

La pretensión concreta del accionante es que esta Corte “declare en sentencia la omisión de normas constitucionales en la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (...) Que la Corte Constitucional como organismo mayor de control constitucional expida una sentencia que se constituya en jurisprudencia vinculante, para que a futuro todas las ciudadanas y ciudadanos aspirantes a ocupar puestos públicos, lo efectúen como manda la Constitución de la República...”.

Sentencia impugnada

El legitimado activo formula acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, expedida por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 677-2010, cuya parte pertinente es la siguiente:

... Guayaquil, 17 de diciembre de 2010; las 09h45.- VISTOS: Conforme al sorteo de ley ha tocado conocer y resolver el recurso de apelación planteado por la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Relaciones Laborales (...) QUINTO: Los demandantes afirman que para poder laborar en el Ministerio de Relaciones Laborales, debieron firmar varios contratos de prestación de servicios ocasionales, contratos que se encuentra adjuntos al presente proceso (...) SEXTO: Que de la revisión de los contratos anexados al proceso se determina que de las funciones que debían cumplir los demandantes se detallan en la cláusula tercera, y ninguna de ellas es de carácter temporal, puesto que se trata justamente de todas aquellas que de manera especial constan en el parágrafo tres del [Capítulo I del Título IV del Código del Trabajo], es decir, que se trata de actividades permanentes que debe realizar el Ministerio de Trabajo y no son labores de naturaleza ocasional; SÉPTIMO: El Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia No. 009-09-SIS-CC, dictada el 29 de septiembre de 2009, resolviendo el caso No. 0013-09-IS, señala: “b) la protección al derecho al trabajo y la estabilidad que contiene la sentencia, a través de la incorporación de los demandados a su puesto de labor para el incumplimiento de funciones desempeñadas desde el inicio de su vinculación a la Universidad Técnica de Machala, debe realizarse mediante el otorgamiento de los respectivos nombramientos, mecanismo que no

se encuentra prohibido, por el contrario, constituye una de las formas en que el servidor público se vincula a las entidades estatales...”, luego expresa que: “En relación a los empleados públicos la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en el [Capítulo III del Título II] establece dos tipos de instrumentos, mediante los cuales se vinculan los ciudadanos al servicio público: Los nombramientos y los contratos ocasionales especificando detalladamente cada uno de ellos y las clases de nombramientos existentes; por tanto es válida la vía de reincorporación de los demandados, ya que siendo también posible la vinculación mediante contrato ocasional, pues es precisamente la práctica de la Universidad consistente en renovar ilegalmente los contratos, la que ha determinado que se conceda protección a los demandantes (...)”. Los trabajadores de una manera que fue determinada por ellos, fueron vinculados al servicio público, pero esta situación anómala provocada por la universidad no puede beneficiarse esa entidad educativa para deslindar responsabilidades y desentenderse de la suerte de sus trabajadores mediante la suscripción de contratos de esta naturaleza y finalmente señala que “Es verdad que el artículo 228 de la constitución determina el ingreso al sector público mediante concurso de méritos y oposición, determinación que, como señaló anteriormente, constituye un derecho de los ciudadanos a obtener un cargo público por sus méritos, sin embargo, en el caso del análisis, los accionantes han demostrado suficiente mérito para desempeñar funciones en la Universidad Técnica de Machala, cuando han sido permanentemente contratados para desempeñar funciones en la misma; de no haber sido así, tras la terminación de su primer contrato, éste no habría sido renovado” en base de lo cual el pleno de la Corte constitucional resolvió disponer que se “otorgue los nombramientos correspondientes a los accionantes”. De los antecedentes expuestos esta Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA declara CONFIRMAR en todas sus partes la sentencia subida en grado...

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

A pesar de haber sido notificados con el contenido de la providencia de avoco conocimiento de la causa, los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no han presentado el correspondiente informe de descargo dentro del término concedido.

Terceros interesados

Los señores Mery Asunción Ruiz Suárez, Alberto Geovanny Gálvez Ortiz, Olivia Griselda Altamirano Martillo y César Eduardo Chico Sarzosa, mediante escrito presentado ante esta Corte el 11 de enero de 2012, señalan lo siguiente:

Que en la demanda de la presente causa, el accionante dice que el “principio de igualdad se vulnera por cuanto se pretende que el Ministerio de Relaciones Laborales emita actos administrativos extendiendo nombramientos a personas que se obligaron y suscribieron contratos de excepción para trabajos específicos de duración limitada, de pleno conocimiento y satisfacción, sin someterse al concurso de merecimientos y oposición como manda la Constitución de la República”.

Al respecto, los comparecientes agregan que tal afirmación “[no es verdad), ya que después de tres años consecutivos y de haber suscrito cuatro contratos sucesivos de periodos íntegros y de haber sido evaluados en su debida oportunidad por la antes Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del sector público LOSCCA, haber obtenido excelentes calificaciones, la misma que nos fue notificada precisamente por uno de los demandados el señor Hugo Jaramillo, Director de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Laborales]”.

Por tal razón, los comparecientes solicitan que esta Corte, “previo al análisis de las piezas procesales, desechen o declaren sin lugar” la presente acción y que se disponga “que se nos reintegre a nuestros lugares de trabajo; se nos otorgue nuestros nombramientos definitivos, se nos cancelen todos los sueldos dejados de percibir y demás beneficios sociales desde el día en que fuimos injustamente separados de nuestros cargos de Inspectores de Trabajo del Guayas...”.

Procuraduría General del Estado

A foja 21 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Marco Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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.

Puesto que en la tramitación de esta acción han sido observadas las normas previstas en el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicables al caso; se declara su validez.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional del Ecuador, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En efecto, la Constitución de 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De conformidad con lo previsto en el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Por tanto, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En definitiva, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

Esta Corte en varios de sus fallos ha enfatizado la relevancia que tienen en el ámbito constitucional la observancia de las garantías que conforman el debido proceso, en especial, la motivación de las decisiones judiciales, puesto que esta garantía implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una sentencia. De ahí que la motivación sea la mayor garantía de una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro.

En igual sentido, por cuanto la garantía de la motivación, que forma parte del derecho constitucional al debido proceso, está íntimamente relacionados con el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en el artículo 82 de la Constitución de la República, esta Corte de oficio, considera importante el planteamiento y resolución de un problema atinente a este derecho.

Por tal razón, en el presente caso el Pleno de la Corte Constitucional planteará y resolverá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia emitida el 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿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?

2. La sentencia emitida el 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. La sentencia emitida el 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿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?

Previo al desarrollo del problema jurídico planteado, corresponde citar lo que prescribe el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador con respecto a las garantías básicas del debido proceso, las cuales deben ser aplicadas en todos los procesos; dentro de ellas se encuentra prevista la motivación, sobre la cual la mencionada norma constitucional señala lo siguiente:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

Del análisis de la norma constitucional que precede, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. De ahí que la motivación sea una de las principales garantías de una correcta administración de justicia, dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro.

En armonía con la norma anterior, el artículo 4 numerales 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios:

... 9. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso. 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias

de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

Del texto legal transcrito, se desprende que la motivación en una decisión judicial es imprescindible y obligatoria por parte de los juzgadores, ya que en virtud de ella, es posible evidenciar la coherencia entre los presupuestos fácticos y la normativa aplicable al caso, en el marco de una inequívoca comprensión del texto del fallo por parte de cualquier persona, puesto que las sentencias judiciales al tener una connotación pública, deben ser inteligibles para el auditorio universal y no únicamente, para los juristas u operadores de justicia.

En este sentido, este Organismo constitucional al referirse a la garantía de la motivación en un fallo, emitió el siguiente criterio:

... [S]e considera a la motivación como un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello¹.

Acorde a lo señalado, esta Corte en la sentencia N.º 132-13-SEP-CC, expuso lo siguiente:

La garantía de motivación demanda también que el juez muestre cual fue el camino recorrido, el itinerario seguido para arribar a la decisión, con lo cual, la garantía de la motivación significa proscribir la arbitrariedad en la medida en que las partes del proceso, los observadores externos y los controladores de la decisión pueden seguir el camino que llevo al juez a determinado tipo de solución, para así acreditar que a ella no se llegó por mera coincidencia, por un arrebato de adivinación o cuestión similar, sino siguiendo caminos que pueden ser rastreados y reconstruidos racionalmente².

Asimismo, mediante sentencia signada con el N.º 044-13-SEP-CC, esta Corte ha manifestado que:

... [L]a motivación se contrae, en definitiva, a explicar el porqué del acto y la razón de ser de la resolución o declaración, constituyendo por ello una formalidad sustancial cuya ausencia, insuficiencia, error o falsedad puede llevar a la nulidad del acto. La plena correlación entre los argumentos esgrimidos por la autoridad sobre el derecho, los hechos y la resolución adoptada frente

a los efectos que el acto va a producir, constituirá la ecuación jurídica para hablar de una verdadera, necesaria, sustancial, inequívoca y concordante motivación³.

En esta misma línea argumentativa, la Corte Constitucional ha determinado tres requisitos⁴ que permiten comprobar si una decisión emitida por autoridad pública, ha sido motivada o no, siendo ellos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad de una decisión se expresa en la fundamentación de los principios constitucionales y legales, esto es, en las fuentes que el derecho le ofrece para resolver la controversia; la lógica, hace referencia a la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, en tanto que la comprensibilidad involucra la claridad en el lenguaje utilizado en la decisión con la finalidad que pueda ser entendida por cualquier ciudadano⁵.

Pues bien, luego de haber puntualizado la importancia que posee la motivación al momento de emitir un fallo o resolución, proveniente de autoridad pública, nos referiremos al caso concreto, cuyo análisis se circunscribirá a verificar si la sentencia demandada, ha sido motivada por los jueces que la emitieron y para ello nos remitiremos al examen de los tres requisitos antes invocados.

Razonabilidad

Conforme lo señalado en líneas anteriores, este elemento hace referencia a la especificación e individualización de las fuentes del derecho aplicados por los operadores de justicia en la resolución de un caso puesto a su conocimiento. No obstante, las fuentes no se limitan exclusivamente a la normativa constitucional y legal aplicable, sino también a otras fuentes, como la jurisprudencia constitucional emitida por este órgano de administración de justicia. Esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 009-14-SEP-CC, señaló que razonabilidad es “el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial⁶”.

En este orden de ideas, en el considerando primero del fallo impugnado se advierte que la Sala invoca los artículos 44 numeral 4 inciso tercero y 49 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, vigente a la época.

Se observa también que la Sala, en el considerando cuarto de la sentencia, en referencia al derecho al trabajo – alegado como vulnerado en la acción de protección– cita la norma contenida en el artículo 325 de la Constitución de la República, por la cual el Estado garantiza el derecho

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-13-SEP-CC, caso N.º 1520-10-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 132-13-SEP-CC, caso N.º 1735-13-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-13-SEP-CC, caso N.º 0282-11-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613-11-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP, del 15 de enero de 2014.

al trabajo y sus diferentes modalidades⁷. En este mismo considerando se refiere además al principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; así como a los principios de aplicación inmediata y directa de la norma constitucional y el principio de interpretación integral de la Constitución, determinados en los artículos 5 y 6 de la citada norma legal.

En este mismo considerando, cita además la norma constitucional determinada en el artículo 33 de la Constitución de la República que consagra el derecho al trabajo⁸, para posteriormente vincularlo con los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales establecidos en el artículo 326 numeral 2 *ibídem*⁹. Finalmente, termina el considerando cuarto de la sentencia, haciendo referencia al artículo 4 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para referirse a la aplicabilidad directa e inmediata de los derechos establecidos en la Norma Suprema.

Es importante manifestar que la Sala, en el considerando quinto de la sentencia impugnada en esta acción, se refiere al párrafo tres, del capítulo I del Título VI del Código del Trabajo. Concluye la exposición de las fuentes de derecho aplicables al caso, haciendo referencia en el considerando séptimo, a una resolución dictada por este organismo jurisdiccional, en la sentencia N.º 009-09-SIS-CC.

Conforme se puede apreciar de lo anteriormente señalado, la Sala de apelación, fundamenta su decisión en normas constitucionales relacionadas con el derecho al trabajo y sus garantías, así como en normas legales relacionadas con los efectos de las normas constitucionales y su aplicación. De este modo se advierte que, la Sala ha aplicado normas acordes a la naturaleza de la garantía jurisdiccional planteada, es decir, considerando que la pretensión de los accionantes es la reparación del derecho al trabajo, los jueces han empleado normativa constitucional y legal aplicable a la naturaleza de la acción puesto a su conocimiento.

Lógica

Este parámetro o elemento hace referencia a la debida coherencia que debe existir entre las premisas expuestas por la Sala y la conclusión a la que esta arriba. Respecto a este requisito, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 009-14-SEP-CC ha señalado que:

⁷ Constitución de la República, artículo 325.- El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

⁸ Constitución de la República, artículo 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

⁹ Constitución de la República, artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

El elemento lógico en una sentencia comporta la debida coherencia entre las premisas y la conclusión. 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)¹⁰.

En este orden de ideas, de la revisión de la sentencia impugnada a través de la presente acción, se observa que la Sala inicia declarando su competencia para conocer la causa, para luego en el considerando segundo identificar el derecho constitucional alegado en la acción de protección, siendo este el derecho al trabajo. En el considerando tercero, se refiere a la concurrencia de las partes a la audiencia celebrada en la sustanciación de la acción. A continuación, en el considerando cuarto establece algunas consideraciones generales respecto de la causa, para lo cual identifican y transcriben las normas constitucionales aplicables al caso; el acto supuestamente vulneratorio del derecho al trabajo; y en el considerando quinto la Sala establece los fundamentos de derecho empleados por los legitimados activos.

No obstante, en el considerando sexto, la Sala inicia el análisis particular del caso refiriéndose al contrato de servicios ocasionales, suscrito entre los actores y el Ministerio del Trabajo, y efectúa una conclusión que nace a partir de la interpretación de una cláusula contractual en contraste con una norma de carácter legal:

Que de la revisión de los contratos anexados al proceso, se determina que de las funciones que debía cumplir los demandantes se detallan en la cláusula tercera y ninguna de ellas es de carácter temporal puesto que se trata justamente de todas aquellas que de manera especial constan en el párrafo tres del capítulo I del título VI del Código del Trabajo, es decir, que se tratan de actividades permanentes que debe realizar el Ministerio de Trabajo y no son labores de naturaleza ocasional...

En el siguiente considerando la Sala se refiere a la sentencia dictada por este organismo constitucional dentro del caso N.º 0013-09-IS, de la cual transcribe una parte de la misma, sin hacer relación con los hechos del caso concreto a efectos de determinar la pertinencia de la misma; posteriormente resuelven confirmar en todas sus partes la sentencia dictada en primera instancia.

De lo anteriormente expuesto, se puede colegir que la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, incurre en dos errores que afectan la lógica empleada por ésta al momento de resolver la causa. En primer lugar se advierte que la Sala ha efectuado una interpretación de una cláusula contractual la cual está relacionada con una norma infraconstitucional, a efectos de establecer la existencia de una vulneración de derechos constitucionales. Cabe destacar que la interpretación de

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

normas infraconstitucionales y más aún de una cláusula contractual no son materia de análisis dentro de una acción de protección, pues responden a asuntos de legalidad, para los cuales existen las vías idóneas para su discusión en la justicia ordinaria. Conforme lo señaló este organismo constitucional:¹¹

En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria (...) 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.

De este modo, al efectuar una interpretación de una cláusula contractual, la Sala ha desnaturalizado a la acción de protección, la misma que procede¹²:

... cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria.

Otro error que comete la Sala en su argumentación, es el desconocimiento de una regla constitucional establecida en el artículo 228 de la Constitución de la República que determina que el ingreso al servicio público, así como el ascenso y promoción en la carrera administrativa se realizará a través de un concurso de méritos y oposición. Por lo que la inobservancia de esta norma constitucional vicia la lógica empleada por la Sala, al pretender que los contratos ocasionales generen algún tipo de estabilidad laboral, omitiendo una premisa de mucha importancia, la cual es la necesidad de ganar el concurso de méritos y oposición para el ingreso al servicio público.

Finalmente, el hecho de establecer un criterio jurisprudencial, sin determinar su pertinencia al caso en discusión, acarrea la falta de motivación en cuanto a la lógica empleada, puesto que son los jueces los que deben demostrar en su análisis la debida pertinencia de una cita jurisprudencial con los hechos del caso puesto a su conocimiento. Es decir, no se puede pretender que una referencia a una decisión constitucional sea suficiente para fundamentar una decisión, sin haber explicado los motivos por los cuales es pertinente su aplicación.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

¹² Ibidem.

Por las razones anteriormente expuestas, la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no cumple con el parámetro de la lógica, puesto que ha omitido partir su análisis con una premisa fundamental que constituye la regla contenida en el artículo 228 de la Constitución; al igual que haber efectuado análisis ajenos a la naturaleza de la acción de protección como lo es la interpretación de cláusulas contractuales.

Comprensibilidad

Con respecto a este parámetro de la motivación, este Organismo constitucional ha manifestado que la comprensibilidad en una decisión judicial, que está dada por el empleo de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en ella. Asimismo, ha manifestado que la obligatoriedad de un lenguaje jurídico diáfano por parte de los órganos judiciales en el ejercicio sus funciones, coadyuva para que la colectividad, y no únicamente quienes están inmersos en el campo del derecho, puedan comprender las razones que tuvieron los jueces para emitir una decisión¹³.

De igual forma, este parámetro ha sido desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la denominación de comprensión efectiva que en sí entraña la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

En el presente caso, es evidente que al omitir de su análisis la regla contenida en la propia Constitución respecto al ingreso al servicio público, así como efectuar interpretaciones de cláusulas contractuales dentro de una acción de protección, genera confusión en el auditorio social.

En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, dentro de la acción de protección N.º 677-2010, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, por no cumplir los parámetros de lógica y comprensibilidad.

2. La sentencia emitida el 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho a la seguridad jurídica, conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador “se fundamenta en el respeto a la Constitución

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 097-14-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En efecto, para determinar si existe o no vulneración a este derecho, “corresponde verificar que se haya producido una vulneración de naturaleza constitucional, así como la inexistencia de normas jurídicas claras, públicas, exigibles o que estas no hayan sido dictadas por autoridad competente¹⁴”.

Al respecto, esta Corte ha señalado que: “el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano¹⁵”.

Con igual criterio, en otro de sus fallos este Organismo constitucional ha puntualizado que:

... A través de la seguridad jurídica se garantiza a la persona la certeza y existencia de un operador jurídico competente para que lo defienda, proteja y tutele sus derechos. En este contexto, la seguridad jurídica es el imperio de la ley y la Constitución, el Estado de Derechos donde se regula y se racionaliza el uso de la fuerza por el poder (quien puede usarlo, con qué procedimientos, con qué contenidos, con qué límites), asegura, da certeza y previene en sus efectos¹⁶.

Así pues, el derecho a la seguridad jurídica es primordial, puesto que el mismo coadyuva a que las autoridades competentes, en observancia del texto constitucional, apliquen a un caso concreto las pertinentes normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo cual genera en la colectividad confianza en la administración de justicia, pues no existe incertidumbre en relación al procedimiento que habrá de aplicarse en su asunto.

Ahora bien, previo al análisis del caso concreto es importante revisar la normativa constitucional y legal referente a los contratos de prestación de servicios ocasionales, en razón de que la misma es fundamental para la resolución de este problema jurídico. En este sentido, el artículo 227 de la Constitución de la República señala que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

En armonía con la norma citada, el artículo 228 incorpora la siguiente regla: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán

mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o delibere nombramiento y remoción”.

En igual forma, el artículo 229 dispone que:

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

Por su parte, dentro del presente análisis constitucional, es necesario tener en cuenta que el artículo 71 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, señalaba que “El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, con los cuales se evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos.”, norma que complementa la disposición emitida por el constituyente. Asimismo, a fin de asegurar el que se cumpla el principio de idoneidad, el artículo 73 *ibidem*, preveía que la autoridad nominadora designe a quien hubiere ganado el referido concurso de ingreso o ascenso; mientras que el artículo 74 *ibidem*, determinaba un período de prueba que permitía evaluar esa idoneidad.

Del análisis de la normativa constitucional y legal citada, se advierte que en el presente caso los señores Mery Asunción Ruiz Suárez, Alberto Geovanny Gálvez Ortiz, Olivia Griselda Altamirano Martillo y César Eduardo Chico Sarzosa, ingresaron a prestar sus servicios en el Ministerio de Relaciones Laborales, bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales, los cuales estaban sujetos a la entonces Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; no obstante aquella ley, ya contemplaba el ingreso al servicio público a través de un concurso de merecimientos y oposición.

Pese a ello, los jueces provinciales sin observar que la Constitución y la ley de la materia establecían los requisitos y procedimientos para el ingreso al servicio público de carrera, en el considerando sexto de la sentencia demandada, concentran su análisis en los presupuestos fácticos previstos en una disposición normativa de naturaleza infraconstitucional contenida; específicamente en “el párrafo tres del Capítulo I del Título IV del Código del Trabajo”.

En este sentido, esta Corte advierte que en la sentencia impugnada no se realiza un análisis constitucional de la presunta vulneración de derechos constitucionales, sino un análisis legal de la cláusula tercera del contrato de servicios ocasionales suscritos entre los accionantes (acción de protección) y la entidad accionada, lo cual sirve de sustento a los juzgadores para concluir que las actividades asignadas a

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 085-14-SEP-CC, caso N.º 0668-11-EP.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 004-12-SEP-CC, caso N.º 0626-10-EP.

los señores Mery Asunción Ruiz Suárez, Alberto Geovanny Gálvez Ortiz, Olivia Griselda Altamirano Martillo y César Eduardo Chico Sarzosa, son “permanentes y no son labores de naturaleza ocasional”.

De ahí que, al disponer mediante sentencia, tanto de primera como de segunda instancia, el otorgamiento de nombramientos, así como el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral a favor de los señores Mery Asunción Ruiz Suárez, Alberto Geovanny Gálvez Ortiz, Olivia Griselda Altamirano Martillo y César Eduardo Chico Sarzosa, contraría claramente la normativa constitucional prevista para el ingreso al servicio público, pues como quedó indicado en líneas anteriores, existen normas y procedimientos que regulan el ingreso al sector público.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que los jueces de instancia centraron su análisis en un aspecto de interpretación y aplicación normativa de carácter infraconstitucional, vulnerando de este modo la seguridad jurídica. Por tanto, la sentencia demandada infringe este derecho, al inobservar las normas constitucionales y legales aplicables a esta clase de situaciones jurídicas, debiendo recordarse en todo momento que “el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano¹⁷”.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2010 a las 09:45, por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación presentado en contra de la sentencia dictada el 9 de julio de 2010 a las 17:50, por el juez décimo primero de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección signada con el N.º 677-2010/0860-2010.

3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 9 de julio de 2010 a las 17:50, por el juez décimo primero de la familia, mujer, niñez y adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

3.3 Disponer el archivo de los procesos de instancia y apelación.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 6 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0501-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 115-16-SEP-CC

CASO N.º 1781-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 28 de septiembre de 2011, el doctor Renán Mosquera Aulestia en calidad de procurador judicial y delegado del superintendente de Bancos y Seguros, presentó acción

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 555-2011, mediante la cual resolvieron rechazar el recurso de apelación previamente interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 11 de octubre de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 1781-11-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, Ruth Seni Pinoargote y Edgar Zárate Zárate, el 22 de mayo de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1781-11-EP y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

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

En sesión del Pleno del Organismo, el 3 de enero de 2013, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la tramitación de la causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, remitió el expediente constitucional N.º 1781-11-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 29 de octubre de 2014, la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1781-11-EP, a los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Así también, se convocó a las partes para la celebración de la audiencia pública el 7 de abril de 2015 a las 15:00, la misma que se llevó a cabo conforme la razón sentada a foja 85 del expediente constitucional por la actuaria del despacho.

Antecedentes fácticos

El señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem, el 9 de abril de 2011, presentó acción de protección en contra del abogado Pedro Solines Chacón en calidad de representante legal de la Superintendencia de Bancos y Seguros, en razón de que dicha institución notificó a varias entidades bancarias para que realicen el cierre obligatorio por la causal de protesto de cheques de todas las cuentas corrientes abiertas a su nombre, junto con la razón social “Concepto Mega Store”, lo cual, a su parecer, vulneró su derecho al debido proceso y a la libertad de desarrollar actividades económicas.

Dicha demanda, luego del sorteo correspondiente, recayó en el juez segundo de garantías penales de Manabí, el cual mediante sentencia dictada el 3 de mayo de 2011, admitió la acción de protección propuesta en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros, dejando sin efecto jurídico el acto sancionatorio, y dispuso la inmediata reapertura de las cuentas corrientes del señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem.

En contra de la mentada sentencia, los doctores Renán Mosquera Aulestia y Jaime Andrés Robles Cedeño en calidad de procurador judicial y delegado del superintendente de Bancos y Seguros, y el director regional de Manabí de la Procuraduría General del Estado respectivamente, interpusieron sendos recursos de apelación, los cuales fueron resueltos el 5 de septiembre de 2011, mediante sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí en la cual rechazaron los recursos interpuestos y confirmaron la sentencia subida en grado.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, la cual en su parte pertinente, establece lo siguiente:

... con lo expuesto, es claro que la Constitución de la República proclama la defensa de los intereses de los administrados, cuentacorrentistas a través de un derrotero jurídico binario; vale decir que establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. Se trata de verificar en la presente causa si el accionante, con los derroteros diseñados por la Corte Constitucional, se le ha vulnerado sus derechos constitucionales como cuentacorrentista del Sistema Financiero Nacional en la inhabilidad impuesta por tres años, considerándole como rehabilitado, cuando no lo era y con ello afectando su actividad económica protegida constitucionalmente, (...) por lo que basta demostrar la vulneración del derecho constitucional, en éste caso, al cuentacorrentista del Sistema Financiero Nacional, como ha quedado establecido en la presente causa. Por lo que la Sala considera que si ha existido vulneración de derechos constitucionales al expedir la inhabilidad de cuentas corrientes bancarias al accionante por conductas previas al surgimiento de la potestad sancionadora de la entidad accionada, por lo cual se LESIONA el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso determinados en los artículos 82 y 76 de la Constitución de la República. La Sala esta investida de la facultad de velar para que no se vulneren o conculquen los derechos o garantías consagrados en el texto supremo, disponiendo la tutela efectiva o protección de aquellos (...) En la especie y por la fundamentación que antecede, la segunda sala de lo penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE

DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, rechaza los recursos de apelación interpuestos y se CONFIRMA la sentencia venida en grado, modificándolo únicamente en el sentido que se deja sin efecto el literal d) de la referida sentencia, por cuanto el accionante no justificó dentro de la presente acción, la existencia de daños materiales e inmateriales...

De la solicitud y sus argumentos

El doctor Renán Mosquera Aulestia en calidad de procurador judicial y delegado del superintendente de Bancos y Seguros, presentó el 28 de septiembre de 2011, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección signada con el N.º 555-2011, mediante la cual resolvieron rechazar el recurso de apelación previamente interpuesto.

En lo principal, el legitimado activo sostiene que la sentencia impugnada vulnera normas de la Constitución vigente, por cuanto el demandante Bruno Giuseppe Poggi Guillem, a través de la acción de protección, consiguió que se deje sin efecto jurídico el acto sancionatorio de la Superintendencia de Bancos y Seguros inherente al cierre obligatorio por la causal de protesto de cheques de todas las cuentas corrientes abiertas a su nombre en el sistema bancario, junto con la razón social “Concepto Mega Store”, sin respetar las normas que debían aplicarse, ya que este era un asunto meramente legal y no de índole constitucional.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante alega que esta resolución, dictada por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita lo siguiente: “... que la Corte Constitucional, deje sin efecto la sentencia del 5 de septiembre de 2011 (...) dictada por la Segunda Sala de garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Portoviejo... (sic)”.

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

El 14 de noviembre de 2014, comparecieron mediante escrito que obra a foja 24 del expediente constitucional, los doctores José Ayora Toledo, Alfredo Pinoargoty Alonzo y Franklin Roldán, jueces de la Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí,

indicando que los doctores Rafael Loor Pita y Camila Navia León, dejaron de pertenecer a la función judicial desde el 31 de abril de 2014, así como también el doctor Fausto Iván Andrade, quien hacía las funciones de conjuce permanente de la Sala. En consecuencia, manifiestan que ellos, en calidad de jueces actuales que integran la Sala Única de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, no pueden presentar informe motivado, por cuanto no conocieron ni resolvieron la causa materia de la presente acción constitucional.

Procuraduría General del Estado

El 7 de noviembre de 2011, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y en calidad de delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito, la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones en la presente causa.

Audiencia pública

Conforme lo dispuso la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, mediante providencia del 30 de marzo de 2015, se convocó a las partes procesales para ser escuchadas en audiencia pública el 7 de abril de 2015 a las 15:00. A foja 85 del expediente constitucional consta la razón actuarial, en virtud de la cual se indica que en la diligencia intervino como legitimado activo, el abogado Fernando Mayorga Mayorga en representación de la Superintendencia de Bancos y Seguros, y el abogado Roosevelt Cedeño Macías en representación del señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem como tercero interesado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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 interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 439 ibidem, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional**Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional por medio de esta acción excepcional se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta garantía jurisdiccional estableció previamente que:

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹...

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, la actuación de los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, cuya decisión judicial se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende, se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que durante el juzgamiento, no se haya vulnerado por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho consagrado en la Carta Magna.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”; es decir, a partir de ella, no se puede

pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de esto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta transgresión de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 555-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 555-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos

- 1. La sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 555-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual establece que “... se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Por lo tanto, destaca el papel que tiene la Constitución como norma suprema, asegurando a la vez la aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Esta Corte Constitucional en relación a la seguridad jurídica, ha señalado lo siguiente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa,

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 364 del 17 de enero de 2011.

acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional²...

De esta forma, el Estado como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir sino que en un sentido más amplio, tiene la obligación de brindar “seguridad jurídica” al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el Estado al individuo, para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que: “Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales³...”.

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...”.

En aplicación del mismo, esta Corte debe identificar en el presente problema jurídico, si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

Es entonces necesario analizar si la sentencia dictada por los Jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normativa constitucional y legal

existente, puesto que el accionante, en la fundamentación de la acción extraordinaria de protección, alegó como vulneración del derecho a la seguridad jurídica el hecho de que no procedía la sustanciación de la acción de protección incoada, por los siguientes motivos: Las normas relativas a la procedencia de la acción de protección establecen que la acción constitucional no es la adecuada para impugnar el acto sancionatorio, siendo la vía correspondiente la contencioso administrativa, por lo que se omitió aplicar normas pertinentes sobre la procedencia de la acción de protección, y que se inobservaron las normas legales que establecen que la Superintendencia de Bancos y Seguros es la entidad que tiene la facultad sancionatoria contra los usuarios del sistema financiero nacional, otorgándole la potestad para establecer sanciones como la del cierre de cuentas corrientes, conforme al artículo 62 de la Ley de Cheques; artículos 53, 57 y la disposición transitoria cuarta del Reglamento General a la Ley de Cheques, y por lo tanto era un aspecto “de mera legalidad”, ajena a la esfera constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la alegación de que el asunto controvertido era de carácter netamente legal y no le correspondía conocer a la justicia constitucional a través de la acción de protección propuesta, en primer lugar, se debe tener presente que la Constitución de la República, en su artículo 88, establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y puede presentarse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone en el artículo 39 que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales.

De acuerdo a las normas previamente citadas, se concluye que esta acción tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales y tratados internacionales y proceden por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales.

Es así que, en relación con la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales como condición para la procedencia de la acción de protección, esta Corte ha manifestado lo siguiente:

... para la procedencia de la acción de protección, esencialmente debe verificarse que los aspectos materia de dicha acción sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad y por consiguiente necesitan ser tutelados en la esfera constitucional, para cuyo efecto la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea; siendo necesario también que el juez verifique efectivamente la vulneración de derechos constitucionales luego de un profundo estudio de razonabilidad de la causa concreta; caso contrario, si el asunto controvertido no conlleva una cuestión de evidente relevancia constitucional, esto es

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

vulneración de derechos constitucionales, no procederá la acción de protección y por ende deberá ser negada pues (...) No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria⁴...

De tal forma, la Corte ha establecido que: “La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución⁵...”, desprendiéndose que la acción de protección no supe al resto de procedimientos regulares consagrados en el ordenamiento jurídico, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, creando precedentes graves en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y de la estructura jurisdiccional del Estado, siendo precedente únicamente cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, correspondiendo al juez pertinente analizar si la supuesta infracción alegada constituye una vulneración constitucional o es una cuestión de mera legalidad.

En el presente caso, los jueces de instancia y apelación correspondientes realizaron un análisis de las alegaciones y pruebas presentadas, coligiendo de manera fundamentada en ambos fallos, que existieron vulneraciones a normas constitucionales, específicamente a lo establecido en los literales **a**, **b**, **c**, **h** y **m** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, en relación al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, al no existir constancia por parte de la autoridad competente que se haya notificado la sanción en la que se ordena el cierre de las cuentas corrientes al señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem.

De lo expuesto anteriormente, se evidencia la realización del examen correspondiente por parte de los jueces para establecer si el caso en cuestión pertenecía a la esfera constitucional, como lo establece vinculadamente la jurisprudencia antes referida, determinándose la existencia de vulneración de derechos constitucionales; por consiguiente, es innegable la procedencia de la acción de protección presentada por el señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem en detrimento de lo señalado por el accionante, asumiendo así la justicia constitucional, potestades que le correspondían, sin transgredir normas de carácter infraconstitucional o constitucionales, respetándose así el principio a la seguridad jurídica.

En cuanto al argumento, referente a que la Sala no tomó en cuenta la normativa aplicable al caso en análisis, especialmente el artículo 62 de la Ley de Cheques y los artículos 53, 57, y la disposición transitoria cuarta del Reglamento General a la Ley de Cheques, decidió conceder

la acción de protección, desconociendo la facultad sancionadora que la legislación otorga a la Superintendencia de Bancos y Seguros, esta Corte procederá a realizar el análisis de tal alegación.

En este sentido, es preciso señalar que la sentencia materia de este examen de constitucionalidad, se enfocó en determinar que efectivamente existen normas previas, claras y públicas de carácter infraconstitucional que regulan la facultad sancionadora de la Superintendencia de Bancos y Seguros, constantes en el artículo 62 de la Ley de Cheques, artículos 53, 57 y la disposición transitoria cuarta del Reglamento General a la Ley de Cheques.

Ahora bien, el análisis realizado por los jueces de instancia y apelación, se basó en que tales normas, al pretender la aplicación de una sanción a un cliente del sistema financiero nacional por una acumulación de cheques protestados, debían ser aplicadas de forma concomitante y armónica con las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, en especial con las garantías del debido proceso que se encuentran contenidas en normas previas, claras, públicas, y de mayor jerarquía, las cuales fueron omitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Por lo expuesto, los jueces determinaron que la sanción con el cierre de cuentas corrientes por tres años al señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem, fue inconstitucional, una vez que no pudo ejercer adecuadamente su derecho a la defensa ya que la autoridad de la entidad, encargada del señalado proceso sancionatorio, no le otorgó tal posibilidad. Dicho ciudadano no tuvo conocimiento de la existencia de un proceso en su contra, por ausencia de notificación de la institución sancionadora, peor aún de la sanción que le fue interpuesta, ya que únicamente fue notificado por las instituciones del sistema financiero en las que era titular de ciertas cuentas corrientes, cuando dichas cuentas ya habían sido cerradas por disposición de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Es por esto que los jueces de primera y segunda instancia, luego de haber sustanciado la garantía jurisdiccional interpuesta, determinaron que efectivamente la Superintendencia de Bancos y Seguros tiene la facultad para sancionar a los usuarios del sistema financiero nacional; sin embargo, la sanción impuesta al señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem, inobservó las garantías básicas del debido proceso.

De este modo, tal inobservancia configuró la facultad del ciudadano antes referido para activar el sistema constitucional de protección de derechos mediante la acción de protección formulada en primera instancia, conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En tal sentido, resulta errónea la afirmación de la Superintendencia de Bancos y Seguros al señalar que se vulnera la seguridad jurídica por considerar que el asunto se debió haber ventilado ante la jurisdicción contencioso

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 081-14-SEP-CC, caso N.º 1031-11-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

administrativa y respetando únicamente las normas de carácter infraconstitucional alegadas, cuando ha quedado demostrado la afectación de derechos constitucionales en perjuicio del ciudadano referido.

Es así que, siendo competentes los jueces que conocieron la acción de protección en segunda instancia, estos, en la sentencia materia de análisis, ratificaron la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa y a la libertad de desarrollar actividades económicas en forma individual, conforme los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, al inobservarse las normas constitucionales que garantizan la defensa de las personas en todo trámite administrativo lo que efectivamente forma parte de la esfera constitucional, con lo cual quedan desvirtuados los argumentos del accionante de que al ser un tema de carácter legal, por ser una situación regulada por la Ley de Cheques y su reglamento, no le correspondía conocer a la justicia constitucional.

Por lo tanto, la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, la cual rechaza el recurso de apelación interpuesto por el accionante, observa y garantiza el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; así como el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, por lo cual esta Corte Constitucional no encuentra que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. La sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del recurso de apelación de la acción de protección signada con el N.º 555-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?

El accionante sostiene que la decisión judicial impugnada, vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, pues alega que dicho fallo fue emitido “sin ningún sustento legal”.

En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República en su artículo 75 señala que: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedarán en indefensión”.

Respecto de este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que:

Este derecho garantiza el acceso a la justicia reconocido a todas las personas, a fin de que estas puedan hacer valer sus derechos y establecer sus pretensiones frente a los órganos jurisdiccionales, con el objetivo de obtener de estos una resolución fundada en derecho. En tal sentido,

la Constitución ha determinado como principios de la tutela judicial efectiva la inmediación y la celeridad, así como la prohibición de que alguna de las partes quede en indefensión⁶.

En el mismo sentido, en cuanto a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha manifestado:

En tal virtud y en atención a como se encuentra concebida la tutela judicial efectiva, se puede concluir que es el derecho de toda persona no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino también a obtener por parte de la autoridad judicial la observancia y el respeto de las garantías previstas para el ejercicio de los derechos asistidos al accionante, para finalmente obtener una decisión fundada en derecho respecto de las pretensiones planteadas en el ejercicio legítimo de su derecho de acción, evitando así una decisión arbitraria por parte de la autoridad judicial⁷...

De esta forma, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, implica asegurar el acceso a los órganos judiciales, que observe procedimientos mínimos, se obtenga una decisión final que se encuentre debidamente fundamentada en derecho, convirtiéndose así en la garantía a obtener justicia a través de un proceso. Asegurando con esto que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y que las partes no queden en indefensión.

En el caso *sub judice*, se advierte que el señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem presentó una demanda de acción de protección en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros, al considerar que la sanción del cierre de sus cuentas por el protesto de cheques, había vulnerado sus derechos constitucionales.

En dicho proceso, la entidad pública fue citada, presentó escrito compareciendo al proceso mediante el cual designó abogado y señaló casilla judicial; durante la sustanciación, presentó los escritos que creyó necesarios y fue debidamente notificada con las providencias que correspondían legalmente, incluida la que señalaba el día y hora para la realización de la audiencia de instancia, la misma que se llevó a cabo oportunamente, otorgándole la posibilidad de contradecir lo alegado en la demanda y presentar las pruebas que hubiera creído pertinentes, así también fue notificada con la sentencia de instancia, interpuso el recurso de apelación y posteriormente fue escuchado por los jueces correspondientes en la audiencia de estrados, los mismos que dictaron una resolución fundada en derecho, señalando vulneración del derecho a la defensa y a la libertad de desarrollar actividades económicas en forma individual de acuerdo a los artículos 76 numeral 7 y 66 numeral 15 de la Constitución de la República, sustentando su fallo en la ausencia de notificación de la sanción del cierre de cuentas corrientes pertenecientes al señor Bruno Giuseppe Poggi Guillem.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 153-14-SEP-CC, caso N.º 1540-13-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0127-14-SEP-CC, caso N.º 0942-12-EP.

Por todo lo expuesto, es evidente que el accionante tuvo acceso a los órganos jurisdiccionales de instancia y apelación, los cuales, por medio del cumplimiento de procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso, garantizaron la inexistencia de indefensión de las partes, dictando sentencias fundadas en derecho sobre las pretensiones propuestas, por lo que no se observa vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, se puede concluir que la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí fue una autoridad jurisdiccional imparcial, que en observancia al procedimiento establecido para el conocimiento, sustanciación y resolución del recurso de apelación dentro de la sustanciación de la acción de protección interpuesta, emitió su decisión en atención a la normativa que regula esta garantía jurisdiccional, en observancia a las garantías básicas del debido proceso, así como también en atención a las argumentaciones realizadas por el hoy legitimado activo, por lo que la Corte no puede considerar bajo ningún concepto que la inconformidad del accionante respecto del resultado obtenido, se haya inobservado su derecho a la tutela judicial efectiva como lo ha manifestado tanto en su demanda de acción extraordinaria de protección como en la audiencia pública celebrada en la presente causa.

En tal virtud, esta Corte Constitucional considera que la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del recurso de apelación a la acción de protección signada con el N.º 555-2011, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, reconocido 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 planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire,

Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1781-11-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 martes 26 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 117-16-SEP-CC

CASO N.º 1943-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción ha sido propuesta por la doctora Katia Marisol Torres Sánchez, representante legal de la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso “AGD-CFN NO MAS IMPUNIDAD UGEDEP”, en contra del auto expedido el 1 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, la cual “... rechaza el recurso de hecho y en consecuencia NO ADMITE a trámite el de casación...”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 5 de noviembre de 2013, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 1943-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión el 30 de enero de 2014 a las 09:23, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1943-13-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 12 de febrero de 2014, le correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni

Pinoargote, la sustanciación de la presente causa, quien mediante providencia del 11 de diciembre de 2014 a las 08:00, avocó conocimiento de la misma y dispuso que se notifique con el contenido de dicho auto a la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, para que en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado acerca de los argumentos que fundamentan la demanda. Por otro lado, dispuso la notificación del contenido del auto a la accionante así como al procurador general del Estado.

Sentencia o auto que se impugna

El auto impugnado en la presente acción extraordinaria de protección fue dictado el 1 de octubre de 2013 a las 10:00, por los conjuces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el cual resuelve el recurso de hecho presentado dentro del juicio verbal sumario N.º 743-2012, que en lo principal señala:

... **QUINTA.-** De conformidad con la gradación de las normas y en particular con lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución (...) constituye un derecho que tiene todo ciudadano a comparecer ante un órgano judicial competente e interponer el recurso que se creyere asistido; el ejercicio de este derecho en Casación requiere del cumplimiento de requisitos y formalidades para que sea admitido a trámite señalados en los artículos 1, 4, 6 y 8 de la Ley de Casación. Los ciudadanos no solo poseen iguales derechos (...) el ejercicio de este derecho impone en consecuencia el deber de observar con lo prescrito en la ley de casación. El estricto cumplimiento de los requisitos exigidos constituye un factor importante para el avance del recurso interpuesto (...) La ley de Casación, establece taxativamente cinco causales por las que se puede fundamentar el recurso de casación. El tratadista Enrique Vescovi aconseja a los jueces que “debe reclamarse se indique el error y la correcta solución de la situación jurídica objeto de la sentencia de que se recurre (...) **SEXTA.-** (...) “Aunque la recurrente alega se han producido errores *in procedendo* dentro de la sustanciación del proceso al invocar la segunda causal del artículo 3 de la Ley de la materia, sin embargo en la fundamentación no precisa si ha habido aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas procesales que hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión que hayan influido en la decisión de la causa y que tal nulidad no haya convalidado legalmente, por lo que no cabe considerar este ataque al fallo de última instancia (...) El recurrente en la fundamentación omite todos los elementos, a fin de que el Tribunal de Casación pueda considerar el fondo de la impugnación (...) Esta Sala insiste que el recurso de casación es formalista y de alta técnica jurídica, cuyo objeto principal es romper el principio de legalidad que toda sentencia tiene, afectando a institución de la cosa juzgada. No adopta los elementos de la técnica jurídica al no citar y precisar las normas presumiblemente transgredidas. El Tribunal *ad quem* ha cumplido con su deber de negar a trámite el recurso. Por lo expuesto, la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia rechaza el recurso de hecho y en consecuencia, NO ADMITE a trámite el de casación interpuesto por el ciudadano Ab. Kirk Mazzini Aguirre,

en calidad de Delegado del Dr. Julio Maya Rivadeneira, Procurador Judicial de la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD- CFN NO MAS IMPUNIDAD UGEDEP. Notifíquese y Devuélvase.

Detalles de la demanda

La accionante en lo principal, manifiesta que para conocer con precisión la violación de los derechos y garantías constitucionales que amparan a su representada, resulta ineludible relatar lo que contiene el auto de inadmisibilidad al recurso de hecho y como consecuencia el de casación.

Es así que señala que el auto impugnado, vulnera su derecho al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, en virtud de que los conjuces de lo civil y mercantil de la Corte Nacional de Justicia alegan que el recurso de casación no precisa las causales y sus vicios, así como el agravio que producía la sentencia de instancia, cuando se habría fundamentado el recurso en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación que trata de la valoración de la prueba, alegando que el Estado ecuatoriano no puede pagar dos veces una misma obligación, en virtud de que el certificado de depósito a plazo, habría sido cancelado en forma secuencial y en diferentes tiempos al tenedor originario, Segundo Lema, lo cual implica que el supuesto endosatario, Juan Salvador Gardella, no tiene derecho alguno para exigir su cobro, inobservando los artículos 1583 y 1592 del Código Civil.

Indica además que el auto impugnado, cita doctrina de autores extranjeros que no son vinculantes para los justiciables, ni pueden tener la proyección jurídica decisiva y fatal que pretende darle la Sala de Conjuces para negar el recurso de casación a su representada. A decir de la accionante, esto concuerda con la doctrina de jurisprudencia nacional que enseña: “... el juez siempre debe tomar en cuenta al momento de aplicar la ley, que las primeras fuentes de interpretación con las que se debe auxiliar, son la legislación, la jurisprudencia y los tratadistas nacionales; a falta de ellos, se debe acudir a los autores extranjeros...”.

Es así que la accionante indica que los jueces no debían motivar su providencia, amparándose en la doctrina de autores extranjeros, porque ellos lo que hacen es interpretar con fines didácticos las leyes de sus propios países, provocando violación del derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y el debido proceso, ya que los jueces deben amparar sus resoluciones en nuestra legislación, por nuestra jurisprudencia y por los tratadistas nacionales.

Derechos constitucionales vulnerados

La accionante fundamenta que se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

La accionante “solicita se deje sin efecto jurídico el auto de inadmisibilidad expedido el 01 de octubre del 2013, a las 10h00, en la que se niega el recurso de hecho y el de

casación, y se disponga al recurso que la referida Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, pase los autos para el pronunciamiento sobre el principal que trae el recurso de casación de mi representada”.

Contestación a la demanda

Del proceso se observa que a fojas 20, obra el escrito presentado por el señor Juan Salvador Gardella Mc. GANN, como tercero con interés, en el cual realiza un resumen del proceso en primera y segunda instancia, señalando que:

El juicio verbal sumario inició con la presentación de su demanda el 28 de noviembre del 2006 ante el Juzgado Segundo de lo Civil de Guayaquil. El fundamento principal de su demanda consiste en que la desaparecida Agencia de Garantías de Depósitos (AGD) no le pagó el valor de \$9,939.96 contenidos en un certificado de depósito reprogramado del Banco del Progreso, y era en ese entonces la AGD, la que se suponía debía responder por las acreencias de los bancos cerrados y garantizar el pago a sus depositantes.

La AGD compareció a juicio y presentó excepciones que no pudo justificar entre ellas, intentó sostener que de manera absurda el argumento de que no se debía pagar porque según ellos, en la base de datos informáticos de la AGD, dicho certificado aparecía como pagado. Sin embargo indica que la AGD no pudo explicar a lo largo del proceso, cómo es que si el certificado ya estaba pagado, el señor Juan Gardella tenía en sus manos dicho papel original. Indica además que a pesar de sus intentos de cobro desde el año 2002 hasta el 2006, nadie le dio solución alguna, ni los administradores temporales de los bancos cerrados ni los directivos de turno de la AGD.

La justicia le dio la razón mediante sentencia de primera como de segunda instancia, condenando a la AGD al pago del valor íntegro del certificado de depósito más los intereses de ley.

Señala que en el 2011, el Gobierno ecuatoriano resolvió la desaparición inmediata de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), porque no cumplió con la finalidad para la cual fue creada, siendo este caso un vivo ejemplo de aquello, siendo asumido por una nueva persona jurídica con patrimonio autónomo de nombre fideicomiso “AGD-CFN NO MAS IMPUNIDAD UGEDEP”, entidad que comparece a este juicio el 7 de noviembre de 2011.

Indica que a nombre del fideicomiso “AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD UGEDEP”, presentaron un escuálido memorial que contiene la petición de un recurso de casación respecto a la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el mismo que fue negado por no considerar los requisitos de forma contemplados en los artículos 1 y 3 de la Ley de Casación. El 1 de octubre de 2013, luego de la revisión de los autos, la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dictó auto resolutorio y no admitió el recurso de hecho planteado por el fideicomiso UGEDEP.

Finalmente, como última y desesperada intención de dilatar más el proceso, presentaron acción extraordinaria de protección en la cual no consta fundamento jurídico alguno, ya que si bien hace referencia a los numerales 1 y 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, no precisa cuáles son las normas del debido proceso que supuestamente no se respetaron, lo cual implicaría que no existe violación a la tutela efectiva ni al debido proceso. Al respecto, el compareciente señala que “... llama la atención que la Institución demandada ha hecho siempre uso oportunamente [de] todos los recursos horizontales y verticales que la Ley Adjetiva le permite, por lo que no tendría nada de que quejarse en cuanto al respeto de sus garantías procesales y respeto al debido proceso”.

Señala que otro de los fundamentos presentados, se basa en el “no sacrificio de la justicia”, cuando son los mismos representantes de los accionados quienes la están sacrificando al continuar presentando recursos dilatorios (ahora extraordinarios) con el afán de que no se paguen los valores justos que en la sentencia se ha ordenado.

Es así que finaliza su escrito manifestando que los recursos de hecho y casación presentados han sido negados porque al tratarse de recursos extraordinarios, legalistas y de excepción, no han cumplido con los requisitos de forma que determina la Ley de Casación, por lo que han sido correctamente inadmitidos.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a foja 52 del proceso, se limita a señalar casilla constitucional, sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados 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.

La incorporación del control de constitucionalidad, también de las decisiones judiciales, permite garantizar que al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

Planteamiento de los problemas jurídicos

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos planteados por la legitimada activa, a fin de verificar si el auto impugnado vulneró o no los derechos constitucionales invocados por la accionante, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto emitido el 1 de octubre de 2013 a las 10:00, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?
2. El auto judicial impugnado, emitido por los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?
3. El auto emitido el 1 de octubre de 2013 a las 10:00, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. El auto emitido el 1 de octubre de 2013 a las 10:00, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?

El artículo 75 de la Constitución de la República consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera: “ Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia

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

En tal virtud, la tutela judicial efectiva comporta un derecho de las personas de acceder a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes; de esta forma se configura el derecho de manera integral en donde los jueces asumen el rol de ser garantes del respeto de los derechos que les asisten a las partes dentro de cada proceso.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador mediante la sentencia N.º 110-13-SEP-CC, se ha referido a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

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

Es así que la tutela judicial efectiva, es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa, observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso, a fin de contar con resoluciones fundadas en derecho y encaminar para que dicha resolución llegue a ejecutarse y sea efectiva.

En este sentido, los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia señalaron que el tribunal *ad quem* ha cumplido con su deber de negar a trámite el recurso –casación–, por lo que deciden rechazar el recurso de hecho y en consecuencia, no admitir a trámite el de casación.

En nuestro ordenamiento jurídico, el recurso de hecho se encuentra regulado en la Ley de Casación,¹ mismo que tiene por objeto viabilizar que la Corte Nacional de Justicia pudiese revisar y fiscalizar la denegatoria de un recurso resuelto por el operador de justicia u órgano judicial competente. Este acto responde a un principio de protección para el recurrente que busca evitar que se le deje en indefensión ante una eventual arbitrariedad judicial cometida por parte de un tribunal de instancia.

En la cuestión relativa al recurso de casación, la Ley de Casación dispuso un mecanismo procesal para evitar esta contingencia, a saber, si este recurso se denegase

¹ Ley de Casación, artículo 9, afirma: “Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada”.

por el tribunal de instancia, la parte recurrente podrá, subsiguientemente, interponer el recurso de hecho, el cual, sin calificar, se tendrá que elevar directamente a la Corte Nacional de Justicia, la que en la primera providencia declarará si lo admite o rechaza². Por medio del recurso de hecho, el máximo órgano de justicia ordinaria tiene la potestad de revisar si la denegatoria del recurso de casación se ajustó o no a los requisitos previstos en la ley de la materia.

Por consiguiente, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia tenía la obligación legal de examinar los fundamentos jurídicos utilizados por parte del tribunal de instancia, para rechazar el recurso de casación; es decir, establecer si dicho recurso, de carácter extraordinario, que se inicia exclusivamente por la vulneración, contravención o inaplicación de la ley, dentro de las decisiones judiciales, se interpuso siguiendo los condicionamientos formales para su procedencia.

En el caso *sub judice*, la sentencia casada por parte del legitimado activo, es la dictada por el juez segundo de lo civil de Guayaquil, el 2 de marzo de 2009, que "... declara con lugar la demanda y consecuentemente dispone que la Agencia de Garantías de Depósitos, por medio de su representante legal pague inmediatamente a Juan Salvador Gardella...", la misma que a su vez fue apelada en su momento y resuelta mediante sentencia del 12 de julio de 2011, confirmando la del juez de instancia.

En cuanto al recurso de casación este fue denegado por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por lo que finalmente el legitimado activo formuló recurso de hecho³, el cual recayó en conocimiento de la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, órgano judicial que resolvió rechazar el recurso de hecho.

En el caso *sub examine*, los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, en su auto del 1 de octubre de 2013 a las 10:00, realizaron un análisis acerca de las causales de interposición del recurso de casación y como resultado decidieron rechazar el recurso de hecho y consecuentemente, no admitir a trámite el recurso de casación, al considerar que el recurrente no adopta los elementos de la técnica jurídica al no citar y precisar las normas presumiblemente transgredidas, tal como señalaron los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia al inadmitir el recurso de casación.

Dicho esto es importante recordar que el recurso de casación ha determinado requisitos formales que las partes procesales deben observar para la interposición del mismo, debido a su

naturaleza extraordinaria que precautela el papel de la Corte Nacional de Justicia como garante de la correcta aplicación de la ley, por lo que al calificar dicho recurso, los conjuces de la Sala no pueden actuar como un tribunal de instancia adicional o peor aún, suplir las diferencias técnicas en la formulación de los recursos por parte de los recurrentes.

Es así que en lo concerniente a la formulación de los recursos presentados por las partes, tiene límites razonables previstos en el ordenamiento jurídico de modo que tales recursos han de observar las formalidades establecidas y cumpliendo con la determinación específica y clara de las causales alegadas; por lo que si bien la accionante pudo acceder a los órganos judiciales correspondientes, estos no pueden pasar por alto requisitos que se encuentran contemplados por la ley para determinados casos, lo cual no implica vulneración a la tutela judicial efectiva.

2. El auto judicial impugnado, emitido por los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró 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?

La doctora Katia Marisol Torres Sánchez en calidad de representante legal de la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso "AGD-CFN NO MAS IMPUNIDAD UGEDEP", presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 1 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en el que se rechaza el recurso de hecho y como consecuencia no admite el recurso de casación interpuesto por su representada, en virtud de que supuestamente, en la fundamentación, no se cumplió con todos los requisitos determinados en el artículo 6 de la Ley de Casación.

El derecho constitucional al debido proceso es un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza la protección de otros derechos constitucionales, encaminados principalmente a tutelar que todas las personas cuenten con un proceso justo en el cual puedan hacer uso de su derecho a la defensa durante todas las etapas del mismo, como ya ha señalado esta Corte desde temprana jurisprudencia al señalar que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

... un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces⁴...

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 189-14-SEP-CC, caso N.º 0325-13-EP.

³ Ley de Casación, artículo 9, dice: "Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada..."

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

Es así que como parte de este derecho, se encuentra el derecho a la motivación, el cual conforme a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I, consagra:

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:

(...) 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Como ya ha señalado esta Corte en varias ocasiones, la motivación es un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, a fin de que las personas puedan conocer de forma efectiva las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas y de antecedentes de hechos; sino, por el contrario, exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello.

En este sentido, el derecho constitucional a la motivación exige por parte de los operadores de justicia, la elaboración de un ejercicio argumentativo en el cual mediante el conocimiento y análisis de los hechos que dan lugar a un caso concreto, se identifiquen las normas del ordenamiento jurídico que por su naturaleza son aplicables al caso y así, a partir de su correlación, se vayan desprendiendo los razonamientos que finalmente lleven al juez a expedir su decisión clara, coherente y razonable.

En base a lo dicho, a esta Corte le corresponde identificar si el auto del 1 de octubre de 2013, dentro del juicio verbal sumario N.º 812-2006, propuesto por el señor Juan Salvador Gardella en contra de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), representada por la administradora temporal de los bancos compactados de la costa, ingeniera Gloria Sabando García, se encuentra debidamente motivado.

Es así que siguiendo nuestra jurisprudencia, con el objetivo de determinar si existe una vulneración del derecho a la motivación en las resoluciones judiciales, ha señalado tres parámetros que contribuyen a garantizar el cumplimiento de dicha garantía, los mismos que se encuentran enunciados de la siguiente manera:

Para que determinada resolución se halle debidamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse 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 conflicto⁵.

Para que el juez estructure su decisión, es fundamental que observe y aplique normas constitucionales en el sentido de que estas encaminen los límites del actuar de la justicia, a su vez la aplicación de las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, logrará constituir la decisión de acuerdo al marco jurídico que rige el hecho fáctico puesto en su conocimiento.

En este orden de ideas, es pertinente verificar que los argumentos emitidos por los jueces accionados, al emitir el auto que rechaza el recurso de hecho y en consecuencia no admite a trámite el recurso de casación, sean válidos y coherentes, es decir cumplan con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Razonabilidad

Este parámetro hace 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. Esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 009-14-SEP-CC, dictada el 15 de enero de 2014, dentro del caso N.º 0526-11-EP, señaló que la razonabilidad es "... el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial".

En este sentido, lo primero que cabe indicar es que los conjuces de la Corte Nacional de Justicia en el auto objeto de impugnación, empiezan por fijar su competencia y atribuciones conforme a lo dispuesto en los artículos 182 de la Constitución de la República, 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, 1 y 8 de la Ley de Casación. Posteriormente, el Tribunal de Conjuces menciona los artículos 3, 4, 6 y 8 de la Ley de Casación, relacionado con los requisitos y formalidades que debe cumplir dicho recurso.

De lo dicho, se advierte entonces que las fuentes de derecho a las que recurren los conjuces casacionales –Ley de Casación, especialmente–, se adecuan al recurso interpuesto, por tanto cumplen con el parámetro de razonabilidad.

Lógica

En cuanto al requisito de la lógica, la Corte Constitucional considera que este elemento está relacionado con la coherencia, puesto que según lo establece este Organismo en la sentencia N.º 104-14-SEP-CC del caso N.º 1604-11-

⁵ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

EP: “La lógica tiene una estructura ordenada, que guarda coherencia y relación directa entre los presupuestos fácticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y criterios vertidos a lo largo del desarrollo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en su conocimiento y la decisión final”.

En el caso de análisis, la accionante interpone recurso de casación, sustentado en las causales contempladas en el artículo 3 numerales 2 y 3 de la Ley de Casación, señalando: “La causal en la que fundó el presente recurso es la contenida en el Numeral 2 del Artículo 3 de la Ley de Casación, esto es: (...) errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable (...) En la sentencia recurrida no se tomó en cuenta la prueba aportada por la demandada, por lo cual otras de las causales en las que fundó mi petición es el Numeral 3 de la Ley de Casación (...) falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación...”.

Así también, al establecer las normas que considera infringidas o las solemnidades del procedimiento que se haya omitido, indica: «Dentro del proceso, quedó plenamente demostrado que la obligación presentada por el señor Juan Salvador Gardella Mc Gann, actor del proceso, no es un documento que contenga una obligación que el Estado Ecuatoriano deba cancelarle al actor, puesto que con el pago realizado a SEGUNDO ROGELIO LEMA SARABIA, legítimo tenedor del documento, la obligación se extinguió, por cuanto el Certificado de Depósito (...) había sido debidamente pagado (...) Dicha situación no fue tomada en cuenta por el Juez de instancia (...) INTERPRETANDO ERRONEAMENTE una norma de derecho (...) Art. 1583.- Las obligaciones se extinguen en todo o en parte: (...) por la solución o pago en efectivo (...) Art. 1592 del Código Civil: “... El pago de buena fe a la persona que estaba entonces en posesión del crédito, es válido, aunque después aparezca que el crédito no le pertenecía”».

De la revisión realizada a la decisión judicial contra la cual se ha presentado la acción extraordinaria de protección, dictada por la Sala de Conjuces lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se puede constatar que los conjuces desarrollan en el marco de la calificación del recurso de hecho una exposición de argumentos que en lo principal, señalan:

SEXTA.- (...) Estima como normas transgredidas, los artículos 1583 y 1592 del Código de Procedimiento Civil. Funda el recurso en la causal segunda y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación (...) El recurrente en la fundamentación omite todos los elementos, a fin de que el Tribunal de Casación pueda considerar el fondo de la impugnación. Funda el recurrente en la causal tercera del artículo 3 de la ley de la materia, esta disposición dice “Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto”. A esta causal

la doctrina la ha llamado vicio de valoración probatoria (...) la tercera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, se refiere a la violación indirecta de la norma sustantiva, por medio del errar en la valoración de la prueba. No se trata que la Corte de Casación pueda revisar los hechos que han señalado los jueces de instancia (...) En esta causal, el recurrente debe indicar cual norma sobre la prueba ha errado el juez y como dicho error ha sido medio para producir error en la aplicación de la norma sustantiva (...) según la tercera [causal] se viola en forma indirecta la norma sustancial. Ejemplo de la violación indirecta son: Cuando el juez valora pruebas receptadas fuera de término probatorio, se viola en forma indirecta el Art. 121 del Código de Procedimiento Civil que dice que sólo la prueba legalmente actuada tiene mérito en juicio (...) la Corte Nacional mantiene el criterio que: “La causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación indica que habría error en la interpretación de las normas jurídicas referentes a la valoración de las pruebas siempre que el juez otorgue a un medio de prueba (...) un valor que la ley niega o no le dé valor al medio de prueba cuando la ley si la otorga. Son estos errores los que abren paso al recurso de casación y jamás por distinta apreciación de los hechos...”.

Ahora, a fin de verificar si el auto impugnado guarda coherencia y lógica entre lo que se ha alegado en el recurso de casación y lo que ha resuelto la Sala de la Corte Nacional, es importante conocer los argumentos esgrimidos por la legitimada activa en la demanda de acción extraordinaria de protección, que en lo principal señalan:

1. Los OBITER DICTA que trae el referido auto de inadmisibilidad y que no son otros que las citas de autores extranjeros (Fernando de la Rúa, Humberto Murcia, Enrique Vescovi), por ser doctrina de autores, **no son vinculantes para los justiciables, ni pueden tener la proyección jurídica decisiva y fatal** que pretende darle la Sala de Conjuces, para negar a mi representada su recurso de casación (...) Ahora bien, bajo este parámetro: **¿El auto impugnado cumple con el principio de motivación?** (...) La respuesta es **¡NO!** (...) porque la Sala de Conjuces no podía motivar su providencia para negar el recurso de casación, en amparo de la doctrina de autores extranjeros, porque ellos lo que hacen es interpretar con fines didácticos las leyes de sus propios países (...).

2. NO ES VERDAD QUE EL RECURSO DE CASACIÓN NO HAYA CUMPLIDO CON PRECISAR LOS CARGOS (...) El recurso de casación de mi representada, como entidad del Estado ecuatoriano, fue claro, redactado en castellano y cumplió con los requisitos de legitimación, oportunidad, procedencia y cargos que **se precisaron en las causales y sus vicios, así como el agravio que producía la sentencia de decisiva instancia;** (...) por ello, escogió la causal 3ª del Artículo 3 de la Codificada Ley de Casación, que trata de la valoración de la prueba...

De los antecedentes expuestos y del análisis del auto judicial impugnado, esta Corte ha podido constatar que los conjuces accionados en el marco de la calificación del

recurso de hecho, identifican las normas que la recurrente estima violada; sin embargo, concluyen que no existe una argumentación de los motivos por los que la supuesta “interpretación errónea” de las normas procesales alegadas hayan viciado el proceso, además que no establecen cómo, cuándo y de qué forma se produjeron las acusaciones que expone, lo cual implica un impedimento para que el tribunal pueda evidenciar los agravios señalados, siendo estos requisitos imprescindibles para su admisión, conforme establece la Ley de Casación, ya que el recurso de casación tiene un carácter formal que requiere del cumplimiento de una serie de condicionamientos para su admisibilidad.

Así también respecto de la tercera causal del artículo 3 de la Ley de Casación que se refiere a la valoración de la prueba, los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, no se encuentran facultados para valorar o volver a estudiar prueba alguna, tal como la accionante pretendería al presentar su recurso de casación, tomando en cuenta que hace referencia al artículo 1583 y 1592 del Código Civil y al supuesto cumplimiento de la obligación de pago del certificado de depósito; pruebas que sin duda los jueces de instancia ya habrían calificado al momento de resolver, sin que la Sala de Casación pueda volver a valorar el mismo.

En esta línea, la Sala de Conjuces, en uso de sus facultades constitucionales y legales, procedió a analizar el recurso de hecho y por ende el recurso de casación, verificando si el mismo se adecuó a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación y al evidenciar que este no cumplió el requisito de determinación de las causales en que se funda, la Sala procedió a rechazarlo, señalando que el recurso de casación es formalista y que no se ha precisado las normas presumiblemente transgredidas de alta técnica jurídica, cuyo objetivo principal es romper con el principio de legalidad y que en el presente caso, no adopta los elementos de la técnica jurídica al no citar y precisar las normas presumiblemente transgredidas.

Por otro lado, tomando en cuenta el argumento esgrimido por la legitimada activa en la acción extraordinaria de protección, es importante señalar que si bien los conjuces accionados utilizan doctrina extranjera para fundamentar su resolución, como por ejemplo al tratadista Enrique Vescovi, quien aconseja a los jueces que “debe reclamarse se indique el error y la correcta solución de la situación jurídica objeto de la sentencia de que se recurre. La invocación debe ser clara y no mera referencia o crítica general”; esto no implica una vulneración al derecho de recibir una resolución motivada, ya que la misma se encuentra acorde tanto a la jurisprudencia como a la normativa existente en nuestro país.

Del caso *sub examine* se desprende que la accionante, en el escrito de casación, invocó las presuntas normas sustantivas infringidas por el juez segundo de lo civil de Guayaquil que resuelve el juicio verbal sumario N.º 812-A-2006, relacionados con la supuesta extinción de las obligaciones por el pago del certificado de depósito en el presente caso, señalando más adelante que dicho juez interpretó erróneamente una norma de derecho así como la valoración de la prueba, basándose en los artículos 1583

y 1592 del Código de Procedimiento Civil. Frente a ello tanto los jueces que resuelven el recurso de casación como los conjuces que resuelven el recurso de hecho, contrastaron lo que prescribe la Ley de Casación para esos casos, partiendo de la premisa normativa establecida en los artículos 3, 4, 5, 6 y 8 de la referida ley y ante la argumentación de la actora que no previno en una correcta fundamentación del recurso, resolvieron que al no cumplirse con el requisito de fundamentación no podía ser admitido el recurso de casación y por ende, lo confirman los conjuces al resolver el recurso de hecho, sin que este hecho sea imputable ni a los jueces ni a los conjuces que sustanciaron estos recursos. En consecuencia, las premisas normativas guardan correlación con la decisión del fallo, cumpliéndose el parámetro de lógica en la resolución examinada.

Comprensibilidad

Finalmente, para determinar si el auto impugnado cumple con el parámetro de comprensibilidad, se puede advertir que el mismo consta de un lenguaje claro y entendible para el auditorio social, que al ser racional y lógico cumple con el requisito señalado, verificándose la validez del fallo.

Así pues, podemos observar que la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia al momento de dictar el auto que rechaza el recurso de hecho y consecuentemente inadmite el recurso de casación, utiliza premisas coherentes en base a los argumentos esgrimidos por la accionante en el escrito del recurso de casación, llevando al lector a una conclusión coherente que permite conocer las razones que les llevaron a los conjuces a rechazar el recurso de hecho y en consecuencia a inadmitir el recurso de casación.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional declara que no ha existido vulneración del derecho a la motivación en el auto del 1 de octubre de 2013 a las 10:00, emitido por los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

3. El auto emitido el 1 de octubre de 2013 a las 10:00, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra estatuido en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual expresamente dice: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Esta Corte Constitucional en sendos fallos que integran su jurisprudencia, ha desarrollado el derecho a la seguridad jurídica, así en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, sostuvo: “La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello”.

De igual forma, en la sentencia N.º 045-15-SEP-CC, señaló:

... La seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades. Esta salvaguarda explica la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley, se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva imparcial y expedita.

En definitiva, a través del derecho a la seguridad jurídica, se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado y en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que en derecho, se efectúan en cada momento procesal⁶.

De lo expuesto a lo largo de esta resolución, quedó claro que la decisión judicial impugnada ha sido dictada en función de la interposición de un recurso de hecho, interpuesto en razón de la negativa de admitir a trámite el recurso de casación, lo cual implica que la decisión respecto al recurso de hecho comportaba inexorablemente un análisis del escrito contentivo del recurso de casación, para verificar si este resultaba admisible o no. Así pues, el artículo 9 de la Ley de Casación establece que:

RECURSO DE HECHO.- Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada.

Concedido el recurso de hecho, se dejarán copias de la sentencia o auto recurridos para continuar la ejecución, salvo que el recurrente solicite la suspensión de ésta, constituyendo caución conforme lo previsto en esta Ley. La Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en la primera providencia y dentro del término de quince días, declarará si admite o rechaza el recurso de hecho; y, si lo admite, procederá conforme lo expuesto en el artículo 13.

Lo antes expuesto, nos obliga entonces a identificar el marco legal y jurisprudencial, bajo el cual se desarrolla la fase de admisión del recurso de casación en la Corte Nacional, en materias no penales.

En este contexto, encontramos que el recurso de casación, por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama. Por consiguiente, es obligación de los jueces aplicar las garantías del debido proceso, la normativa vigente y los principios procesales en todas las etapas de tramitación del recurso⁷.

La Ley de Casación, respecto de la interposición, calificación y admisión del recurso de casación, en los artículos 6, 7 y 8, ordena que:

Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

Art. 7.- CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:
1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;

2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,

3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- Cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 131-15-SEP-CC, caso N.º 0561-12-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

A partir de lo expuesto, queda claro entonces que el recurso de casación transita por tres fases, a saber: calificación, admisión y resolución, así este Organismo, al hacer referencia al objeto y alcance de la fase de admisión en la sentencia N.º 031-14-SEP-CC, precisó que “la admisión del recurso de casación constituye una fase inicial que tiene como fin autorizar o permitir la tramitación del mismo...”; de igual forma, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, se señaló: “a) A la admisión se la ha conceptualizado dentro del derecho procesal como autorizar la tramitación de un recurso o de una querrela, recibir, dar entrada, permitir, consentir, sufrir”.

En consecuencia, los conjuces nacionales en la fase de admisión, en función de la normativa que regula el recurso de casación y considerando que este recurso, por su naturaleza, tiene marcados condicionamientos y requisitos, tanto para su presentación, como tramitación y resolución⁸, están obligados a realizar un riguroso control de legalidad de carácter formal-procesal, en aras de verificar si el escrito contentivo del recurso de casación, cumple de forma cabal con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la Ley de Casación, y que posibilitan su admisión.

En este punto, conviene precisar que los requisitos que contempla la Ley de Casación precisamente, dan cuenta del carácter excepcional de este recurso, puesto que la simple disconformidad o reproche que se tenga respecto de la sentencia de apelación, no constituye motivo jurídico suficiente que posibilite la interposición, admisión y procedencia del recurso de casación, siendo que corresponde su activación, ante situaciones jurídicas extraordinarias, materializadas en la sentencia de segunda instancia y que hacen relación, exclusivamente, a la violación de la ley en dicha resolución, por alguna de las causales previamente determinadas.

Se advierte que el casacionista al interponer el recurso de casación, soporta la carga procesal de fundamentar en debida forma su impugnación, so pena que el mismo sea declarado como inadmisilible; en consecuencia, el recurrente está obligado, entre otras cosas, a identificar de forma plena y expresa las disposiciones jurídicas que considera vulneradas, subsumir dicha vulneración en alguna de las causales taxativamente determinadas en la ley para finalmente, esgrimir de forma razonada, coherente y suficiente los argumentos de orden fáctico y jurídico que sustenten la vulneración a la ley.

En definitiva resulta necesario e imprescindible que el sujeto recurrente, al interponer su recurso, desarrolle un mínimo esfuerzo argumentativo con el cual dé cumplimiento a los requisitos exigidos en la Ley de Casación; puesto que,

tales requisitos, en razón de los principios de taxatividad, excepcionalidad y rigurosidad, que gobiernan el recurso de casación, no se cumplen, a partir de la simple mención de normas o citas legales, ya que precisamente, dado su carácter y configuración, exigen del impugnante, un desarrollo argumentativo suficiente en relación con el texto de la sentencia impugnada, a partir de lo cual se exponga los fundamentos en que se apoya el recurso y la subsunción de manera completa y correcta de dicha fundamentación en las causales de violación a ley previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación.

De modo que es en esta fase de admisión en donde en un primer momento, se materializa el carácter extraordinario del recurso de casación, pues, esta fase, constituye una especie de filtro jurídico, en tanto impide que aquellas impugnaciones casacionales, abstractas y sin fundamento jurídico, lleguen a fase de sustanciación y resolución; dado que, tal como ha quedado expuesto, la decisión o resolución de fondo del recurso de casación –procedencia o improcedencia– debe realizarse únicamente, cuando exista una correcta formulación del recurso de casación en relación con los requisitos exigidos por la Ley de Casación para su admisibilidad; así pues, si la interposición del recurso de casación, no se encuentra sujeta a los parámetros legales expresamente determinados, la decisión que corresponde adoptarse es la inadmisión del recurso.

En el caso en estudio y tal como quedó expuesto al analizarse los problemas jurídicos anteriores, el argumento central que sustenta la decisión de negar el recurso de hecho y en consecuencia, no admitir a trámite el recurso de casación, estriba en que la casacionista, al formular su impugnación, no cumple con los requisitos y formalidades que exige el recurso de casación, así no cita y precisa las normas presumiblemente soslayadas, como tampoco llega a exponer los motivos por los cuales considera que existe errónea interpretación de la ley, además que la pretensión de la casacionista se dirige a una nueva valoración probatoria, situación vedada en sede de casación; expresamente, el Tribunal de Admisión señala que: “El recurrente en la fundamentación omite todos los elementos, a fin de que el Tribunal de Casación pueda considerar el fondo de la impugnación”.

En suma, esta Corte advierte que la decisión de negar el recurso de hecho e inadmitir el recurso de casación propuesto, ha sido tomada con base en la normativa previa, clara, pública y pertinente que regula la fase de admisión del recurso de casación en función de la cual, tal como ha quedado expuesto, el recurrente soporta la carga procesal de identificar las normas infringidas en la sentencia, la causal en la que se subsume tal violación y el acompañamiento de un esfuerzo argumentativo, respecto a por qué considera que se presenta tal violación, obligación que tal como lo expone el Tribunal de Conjuces en su auto de inadmisión, no se ha cumplido.

Por lo tanto, el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se corresponde con el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República, en función del cual se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 131-15-SEP-CC, caso N.º 0561-12-EP.

el efecto⁹, garantizándose también la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades¹⁰, respetándose a su vez, el principio de legalidad adjetiva consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, en virtud del cual solo se puede juzgar a una persona ante el juez competente y atendiendo el trámite propio de cada procedimiento.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1943-13-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 miércoles 27 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 118-16-SEP-CC

CASO N.º 1168-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Benigno Medina Urdin, Polidario Herrera Alejandro y Yessenia Reyes Cabrera en representación de Félix Reyes Reyes, presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 9 de junio de 2014 las 10:39 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 2014-0108.

El 25 de julio de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto 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, certificó que en relación a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado, Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, el 5 de febrero de 2015 a las 13:14 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1168-14-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 4 de marzo de 2015, le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, actuar como juez sustanciador. El secretario general de la Corte Constitucional remitió mediante memorando N.º 321-CCE-SG-SUS-2015 del 4 de marzo de 2015 la causa N.º 1168-14-EP.

Mediante providencia dictada el 4 de febrero de 2016, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso se notifique con el contenido de la demanda y esta providencia a los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que en el término de cinco días remitan un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda; al gerente general del Banco del Fomento de la sucursal Puerto Baquerizo Moreno de la provincia de Galápagos; al procurador general del Estado y a los legitimados activos en las casillas judiciales y correos electrónicos señalados para el efecto.

Decisión judicial impugnada

Los accionantes a través de esta acción extraordinaria de protección, impugnan la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 131-15-SEP-CC, caso N.º 0561-12-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 045-15-SEP-CC, caso N.º 1055-11-EP.

de la Corte Provincial del Guayas, del 9 de junio de 2014 a las 10:39, dentro de la acción de protección N.º 2014-0108, que en lo principal determina:

JUEZ PONENTE: SUAREZ ESPINOZA MAURICIO ANTONCIO, JUEZ DE LA SALA ESPECIALIZADA DE FMNA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.- SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DEL GUAYAS. Guayaquil, lunes 9 de junio del 2014, las 10h39. RELACIÓN. En esta fecha y ante los señores Jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; Abogados Rocio Córdova Herrera, Mauricio Suárez Espinoza y Ricardo Jiménez Ayovi, Jueces titulares, la Infraescrita Secretaria Relatora de la Sala, Ab. Georgina Soria Bolaños, que certifica, se hizo la relación de la presente causa.- Guayaquil 27 de Mayo de 2014.- (...) En el presente caso, no se ha demostrado que la vía judicial existente no es la más adecuada ni eficaz; la acción de protección, no puede ser confundida con la unidad jurisdiccional, ni con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva que dispone de acciones y recursos que garantizan el control de la legalidad de los actos u omisiones administrativas (...) En el presente caso, los actos administrativos por los cuales interpusieron esta acción de protección son de estricta legalidad, cuyos actos forzosos para exigir el cumplimiento de las obligaciones adquiridas entre todos no puede ser vista como una violación de derechos constitucionales.- Además si los actos que los accionantes consideran son violatorios de derechos, son los juicios coactivos, se debió haber demandado al Ing. Javier Sánchez Castro, Juez de Coactiva (...) Debiendo agregar además que se considera también, que la jurisdicción coactiva, prevista en el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil es una institución jurídica que tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que se adeuda al Estado y las demás instituciones del sector público determinadas en dicha disposición. A su vez, el artículo 942 del mismo cuerpo legal señala que “tal jurisdicción”, es ejercida “privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior”; quienes, a no dudarlo, son funcionarios administrativos, que deben aplicar las disposiciones de esa sección, y en su falta, las reglas generales del Código Procesal, incluso, las de la Ley Orgánica de la Institución, sus Estatutos y Reglamentos.- Se debe advertir también que la presente acción no cumplió con el requisito establecido en el Art. 10 número 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resolvemos aceptar el Recurso de Apelación interpuesto por el Banco Nacional de Fomento, REVOCAR la sentencia dictada por la Jueza de primer nivel y declarar sin lugar la Acción de Protección.- Se dispone regrese el proceso al Juzgado de origen para la prosecución del trámite legal pertinente...

Detalle de la demanda

El 11 de febrero de 2014, los señores Benigno Medina Urdin, Polidario Herrera Alejandro y Yessenia Reyes Cabrera en representación de Félix Reyes Reyes, presentaron acción de protección en contra del Banco Nacional de Fomento.

La Unidad Judicial Multicompetente de San Cristóbal, mediante sentencia dictada el 17 de febrero de 2014, resolvió: “... declara con lugar la demanda de acción de protección...”.

La ingeniera Nancy Amán Castro, en calidad de gerente encargada del Banco Nacional de Fomento de la sucursal Puerto Baquerizo Moreno de la provincial de Galápagos, interpuso recurso de apelación. La Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas en sentencia dictada el 9 de junio de 2014 decidió: “... resolvemos aceptar el Recurso de Apelación interpuesto por el Banco Nacional de Fomento, REVOCAR la sentencia dictada por la Jueza de primer nivel y declarar sin lugar la Acción de Protección...”.

Fundamentos de la acción extraordinaria de protección

Los señores Benigno Medina Urdin, Polidario Herrera Alejandro y Yessenia Reyes Cabrera en representación de Félix Reyes Reyes, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, del 9 de junio de 2014, dentro de la acción de protección N.º 2014-0108, a través de la cual acepta el recurso de apelación interpuesto por el Banco Nacional de Fomento y revoca la sentencia dictada por la jueza de primer nivel y declara sin lugar la acción de protección.

En términos generales, los accionantes determinan en su demanda que la sentencia impugnada se encuentra estructurada en dos partes. En la primera, la Sala de forma imprecisa se refiere a los antecedentes del caso respecto a lo que señala la parte accionante y accionada en primera instancia; en la segunda, la Sala invoca una serie de normas constitucionales y legales para concluir que el presente caso se trata de un asunto de mera legalidad, sin embargo, las normas no hacen alusión a ningún antecedente de hecho y menos aún a una valoración o actuación del juez *a quo*; en consecuencia sostienen que existe una desconexión entre los antecedentes fácticos y jurídicos que se limitan a invocar los jueces de la Sala en su resolución.

Los accionantes alegan que los jueces de la Sala han desnaturalizado a la acción de protección al argumentar en dicha acción que no se ha demostrado que la vía existente no es la más adecuada ni eficaz; omitiendo pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados en la misma. Es así, que la Sala no motiva su razonamiento, al no indicar bajo qué argumentos el presente caso debe asumirse como un asunto de mera legalidad, más aún cuando el objeto y pretensión de la demanda en ninguna parte menciona que la accionada hubiese infringido normas

del ordenamiento jurídico, pues al contrario, el objeto de la demanda se enfoca en la vulneración de derechos constitucionales y consecuentemente en el resarcimiento de sus derechos.

En esta línea, establecen que la Sala manifiesta que la jurisdicción coactiva prevista en el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil, es una institución jurídica que tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que se adeuda al Estado y las demás instituciones del sector público; sin embargo los accionantes sostienen que en su demanda jamás cuestionaron la legalidad o constitucionalidad de los procesos de jurisdicción coactiva, pues lo que reclaman son las actuaciones de la accionada y como esta pretende iniciar los juicios de coactivas desentendiéndose de los abusos y atropellos que fueron cometidos en detrimento de sus derechos y de sus familias.

Finalmente, alegan que la Sala en sus argumentos “sustanciales” para revocar la sentencia de la jueza *aquo*, señala que no cumplió con el requisito establecido en el artículo 10 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es la declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión; sin embargo el no haber hecho la declaración en la audiencia celebrada, no justifica que la Sala irrespete el principio constitucional de no sacrificar la administración de justicia por el cumplimiento de formalidades.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los accionantes en su argumentación determinan que la sentencia en lo principal vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación garantizados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión

En base a lo expuesto, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional:

1. Se deje sin efecto la resolución de 27 de mayo de 2014, pronunciada por la Sala Única Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. En consecuencia ratificará lo dispuesto por la Jueza A-quo en su sentencia de 17 de Enero de 2014 a las 12h38 minutos, en la cual resolvió declarar con lugar la acción de protección a favor de Benigno Medina Urdin, Polidario Herrera Alejandro y Yessenia Reyes Cabrera (...) en contra del Banco Nacional de Fomento, en la cual se resolvió como medida cautelar la suspensión de las providencias de fecha 5 y 6 de junio de 2013 de los juicios coactivos No. 179, 180 y 181, en la que dispone el pago de cuotas vencidas.
2. Se oficie a la Dirección Provincial [del] Consejo de la Judicatura para que evalúe la posibilidad de sancionar a los Jueces de la Sala Única Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de

la Corte Provincial de Justicia del Guayas por la ligereza e imprecisión con la que han intervenido en la presente causa y porque, con su deficiente actuación, corroboran con los abusos y perjuicios con lo que la accionada conjuntamente con la proveedora AMSUMAR S.A., vulneraron nuestros derechos constitucionales

Contestación a la demanda

Legitimados pasivos

Los abogados Ricardo Humberto Jiménez Ayoví y Rocío Elizabeth Córdova Herrera, comparecen en calidad de jueces provinciales de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en contestación a la demanda en lo principal señalan:

Que en respuesta a los argumentos esgrimidos por los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, respecto a la falta de motivación de la sentencia impugnada y de la falta de análisis de la sentencia del juez del primer nivel, la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 24 determina que la Sala avocará conocimiento y resolverá por el mérito de los autos.

En tal sentido, establecen que analizaron los recaudos procesales en asocio con disposiciones constitucionales, legales y resoluciones de la Corte Constitucional, fundamentando dicha resolución de conformidad con la constitución y la ley, por lo que a su criterio, actuaron de conformidad a lo establecido en el artículo 88 de la Constitución, que guarda armonía con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente señalan que su sentencia se encontraba debidamente motivada siguiendo los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, es decir, analizaron el acto administrativo y la iniciación de un juicio coactivo en contra de los accionantes, sin embargo de aquel análisis no consideran que exista vulneración de derechos constitucionales; y, además indican que en el caso de no encontrarse conformes con dicha resolución administrativa, los accionantes podían impugnar en la vía judicial.

Terceros interesados

Lucía Isabel Pérez Pérez en calidad de gerente comercial de la sucursal Puerto Baquerizo Moreno del Banco Nacional de Fomento, comparece y presenta su informe en derecho en los siguientes términos:

Alega la inexistencia de controversia jurídica en razón de que los juicios coactivos impugnados por los accionantes han sido archivados por el juzgado de coactivas de la sucursal del BNF en Puerto Baquerizo Moreno.

Señala además, que la sentencia impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección no es violatoria de derechos constitucionales en virtud de que ha actuado conforme a la Constitución y a la jurisprudencia obligatoria emitida por la Corte Constitucional que establece que la

acción de protección no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existían vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa; por lo que, considera que en el presente caso, los actos administrativos por los cuales interpusieron la acción de protección son de estricta legalidad sin que pueda ser vista como una violación de derechos constitucionales.

La compareciente esgrime varios argumentos en los que sostiene la improcedencia de la acción de protección y por tanto de la acción extraordinaria de protección, entre los cuales señala:

1.- Que la acción extraordinaria de protección fue concebida para proteger los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución; lo cual no ocurre en el presente caso ya que las entidades financieras públicas se encuentran obligadas por ley a iniciar juicios coactivos para recuperar los valores adeudados a dichas instituciones, sin que esta obligación pueda considerarse un acto violatorio a derechos constitucionales.

2.- Que la acción de protección propuesta por los accionantes no reúne los requisitos del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en razón de que no se agotaron las instancias legales para demandar el cumplimiento a lo dispuesto en el literal 3 de dicha disposición legal, recordando que la Corte Constitucional, en forma reiterada ha indicado que la acción extraordinaria de protección no es residual y que no ha sido instituido para suplir o ser utilizada en reemplazo de otro tipo de acciones, en este caso contencioso administrativas.

3.- Que existe ilegitimidad de personería pasiva en virtud de que la acción de protección se propone en contra de la gerente de la sucursal del Banco Nacional de Fomento que no ostenta la calidad de representante legal de la mencionada entidad, por tanto no se cumple el presupuesto previsto en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Procuraduría General del Estado

A foja 45 del expediente constitucional obra el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en el cual señala casilla constitucional para recibir las notificaciones del caso.

Audiencia pública

De la razón sentada por el señor secretario general, se desprende que el 07 de abril del 2016, a las 12h00, tuvo lugar la audiencia dispuesta por el Pleno de la Corte Constitucional, a la cual comparecieron el abogado Juan Carlos Solano en representación de los legitimados activos Benigno Medina Urdin; el doctor Ricardo Jiménez Ayoví, en representación de los jueces de la Sala Especializada de la Familia Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte

Provincial de Justicia del Guayas, (en la oficina Regional de Guayaquil); y, como terceros interesados los abogados Víctor Zapata Ozano, Lucía Guevara Robles y la abogada Paula Valverde Muñoz, en representación del gerente comercial del Banco Nacional de Fomento sucursal Puerto Baquerizo Moreno; sin la comparecencia de la Procuraduría General del Estado.

El abogado Juan Carlos Solano, en representación de los legitimados activos, en lo principal señaló:

...que en la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia se ha violentado el derecho a la defensa de los tres renombrados señores, toda vez que con esa sentencia se está dando lugar a que se ejecuten las medidas cautelares reales en los juicios ejecutivos que se iniciaron en la provincia de Galápagos, a estas tres personas se les estaba dejando en completa indefensión, porque en este caso, por la naturaleza misma de la acción de protección que oportunamente se presentó, esta era la única medida, el único medio idóneo, eficaz que permitía proteger los derechos de estos tres ciudadanos. De igual manera, uno de los aspectos que se viola es el acceso a la tutela judicial efectiva que no puede ser apreciado como un derecho propio de la justicia ordinaria, sino que también posee una dimensión de carácter constitucional que se omitió en el presente caso...

Por los legitimados pasivos, el doctor Ricardo Jiménez, juez de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, señaló:

...que la sentencia de mayoría cumple con lo que determina el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sentencia que fue redactada en base a los recaudos procesales, a las intervenciones de las partes procesales, que incluso se hizo una audiencia ante la Sala de la Familia; como podrán observar el artículo 24 de la referida ley establece con claridad meridiana que los jueces de la Sala deberán resolver por el mérito de los autos, eso es lo que han hecho, no hay ninguna vulneración de derecho en la sentencia, la que está debidamente motivada en disposiciones constitucionales, legales e incluso en resoluciones o sentencias de la Corte Constitucional...

Finalmente, el doctor Víctor Zapata, en representación de la gerente comercial del Banco Nacional de Fomento, sucursal Puerto Baquerizo Moreno, en lo principal manifestó:

...es una demanda de indemnización de daños y perjuicios que debe tramitarse ante la justicia ordinaria, ante un juez de lo civil y en juicio ordinario; en la pretensión no hay pretensión alguna, no se invocan, no se establece que haya afectación alguna a derechos constitucionales, por un lado; por otro lado, se habla en la parte considerativa, en los antecedentes, o en el análisis que se hace de los derechos constitucionales, meramente se menciona que hay una afectación al derecho al trabajo. Al respecto, debo indicar que el Banco Nacional de Fomento, entre sus objetivos no está el asegurar a las personas, a los ciudadanos el proporcionar trabajo, el objetivo fundamental del Banco Nacional de Fomento es desarrollar la

productividad y la actividad socio económica de los productores del país, en consecuencia no le corresponde al Banco Nacional de Fomento el conceder trabajo o dejar de dar trabajo. (...) Si bien es cierto el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales establece que se remitirá a las autoridades competentes para que hagan las investigaciones, esto se lo hizo, la Contraloría General del Estado efectuó un examen especial a la concesión de este tipo de créditos y determinó las responsabilidades pertinentes. (...) a partir del año 2013 se suceden una serie de hechos y circunstancias con las cuales se determina que los juicios coactivos se encuentran archivados, ya no tiene razón de ser esta acción de protección (...) Cabe indicar que ese juicio coactivo se lo inició no a los 90 días como dice el Reglamento de Crédito, se inició a los 4 años de concedida la obligación; en relación con los juicios coactivos como ustedes conocen, son actos administrativos destinados a la recuperación de lo que se debe a las instituciones públicas, los que pueden ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Administrativo como lo establece el Código Orgánico de la Función Judicial y la propia Constitución. Es evidente que la sentencia dictada por la Sala de la Corte Superior Provincial de Justicia del Guayas, se encuentra debidamente fundamentada y sustentada, (...) se está frente a un caso evidente de afectación al principio de legalidad, por tanto se subsume el derecho en el numeral 4 del artículo 42.

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.

Legitimación activa

los accionantes se encuentran legitimados 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 artículo 439 ibidem, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados 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 en contra de decisiones judiciales, en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

Análisis constitucional

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal determinan que la sentencia que impugnan vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación y como consecuencia de aquello el derecho a la tutela judicial efectiva, por tal razón este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

La decisión judicial impugnada, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Los legitimados en su demanda de acción extraordinaria de protección manifiestan que la sentencia que impugnan vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto en la sentencia “... no se puede distinguir ni identificar los argumentos principales de los complementarios, es decir, el *ratio decidendi* y el *obiter dictum* que son plenamente aplicables en toda resolución motivada, sin embargo, en el presente caso no se puede hacer esta distinción por cuanto no hay argumento alguno que pueda apreciarse como determinante o principal respecto de la decisión que adoptó la Sala en su resolución”.

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

Conforme a lo establecido en la Constitución de la República, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, se constituye en el fundamento de una administración de justicia eficiente y adecuada, que se encuentra amparada por un conjunto de garantías a favor de las personas.

De esta forma, la tutela judicial efectiva es el derecho que tiene toda persona a fin de que los órganos judiciales sustancien y resuelvan los diferentes procesos tutelando el ejercicio del derecho a la defensa y la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 034-16-SEP-CC estableció:

La tutela judicial efectiva se constituye por lo tanto en aquel derecho que garantiza que las personas accedan a la justicia de forma óptima, obteniendo de esta una justicia imparcial y expedita en la que se apliquen los principios de inmediación y celeridad. De esa forma, este derecho garantiza a su vez el ejercicio del derecho a la defensa en tanto establece que bajo ningún concepto las partes deberán quedar en indefensión¹.

En este mismo sentido, este Organismo en su jurisprudencia ha determinado que el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se garantiza en tres momentos, así en la sentencia N.º 019-16-SEP-CC determinó:

En este sentido, este derecho se tutela en tres momentos: en un primer momento, cuando se permite el acceso a la justicia sin trabas ni condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley ni restrinjan derechos constitucionales; en un segundo momento, cuando se ha accedido a la justicia, se garantiza que el proceso sea sustanciado de forma efectiva, imparcial y expedita de los derechos asegurando el ejercicio del derecho a la defensa y que como producto de este se obtenga un decisión debidamente fundamentada en derecho, la cual deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta².

Del análisis del criterio expuesto por la Corte Constitucional es evidente la relación del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en su segundo momento, por cuanto uno de los parámetros para establecer si se garantizó o no el derecho a la tutela judicial efectiva, es a través de la emisión de una sentencia debidamente motivada.

La relación de estos dos derechos ha sido establecida por la Corte en las sentencias Nros. 003-16-SEP-CC, 037-16-SEP-CC, 066-16-SEP-CC, entre otras. Ante lo expuesto, es necesario determinar que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I que establece:

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:

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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9 respecto a la motivación, señala que: “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

En tal virtud, la motivación es una garantía sustancial del debido proceso, que se traduce en el derecho que tienen todas las personas a recibir decisiones judiciales debidamente fundamentadas, lo cual implica que las mismas no deben agotarse en la enunciación de antecedentes de hecho y normas jurídicas, sino deben justificar la relación directa entre las premisas fácticas y jurídicas, a partir de las cuales el juez emite una valoración al respecto. En otras palabras, la motivación exige a las autoridades judiciales la explicación de las razones por las cuales se expide una resolución con la finalidad de que las personas puedan conocer su contenido y entender los motivos por los cuales se ha dictado la misma.

Este Organismo ha señalado que para que una sentencia se encuentre motivada, deberá cumplir con tres requisitos, siendo estos: a) Razonabilidad, el cual implica que la decisión se base en principios y normas constitucionales; b) Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, es decir que exista coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión, y c) Comprensibilidad, el cual exige por último, que las decisiones judiciales deben gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

Por las consideraciones expuestas la Corte Constitucional procederá a verificar si la sentencia impugnada garantizó los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

Acceso a los órganos judiciales

Del análisis del expediente constitucional se evidencia que el 11 de febrero de 2014, los señores Benigno Median Urdin, Poldario Herrera Alejandro y Yessenia Reyes Cabrera en representación de Félix Reyes Reyes, presentaron acción de protección en contra del Banco Nacional de Fomento en la persona de la gerente general encargada de la sucursal Puerto Baquerizo Moreno.

A foja 98 del expediente de primera instancia consta el auto de calificación de la demanda, por medio del cual la Unidad Judicial Multicompetente de San Cristóbal dispone se cite a la institución demandada, así como al procurador general del Estado.

El 12 de febrero de 2014, se llevó a cabo una audiencia pública a la cual comparecieron las partes procesales. En este sentido, el 17 de febrero de 2014, la Unidad Judicial Multicompetente de San Cristóbal dicta sentencia en la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 103-13-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 019-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0542-15-EP.

cual resuelve declarar con lugar la demanda de acción de protección, decisión que fue notificada a las partes procesales.

Tal es así, que mediante escrito presentado el 24 de febrero de 2014 la ingeniera Nancy Amán Castro en calidad de Gerente Encargada del Banco Nacional de Fomento de la Sucursal Puerto Baquerizo Moreno de la Provincia de Galápagos presenta recurso de apelación, el cual correspondió conocer a la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas.

El 8 de mayo de 2014, se celebró audiencia pública a la que asistieron tanto la institución demandada como el representante de la Procuraduría General del Estado, sin embargo en el acta de audiencia se determinó que no asistieron los actores pese a estar legalmente citados.

La Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas mediante sentencia dictada el 9 de junio de 2014, resuelve aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia dictada por el juez de instancia.

Por las consideraciones expuestas, se desprende que los accionantes han accedido a la justicia sin ningún tipo de condicionamiento o limitación, tal es así que presentaron acción de protección, siendo citados en todas las actuaciones procesales, compareciendo a la audiencia señalada en primera instancia, y finalmente, fueron notificados con la sentencia que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la institución accionada. Por lo que se ha cumplido con el primer elemento de la tutela judicial efectiva.

Observancia de las garantías del debido proceso

Considerando que los accionantes determinan que la sentencia que impugnan vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, la Corte Constitucional procederá a determinar si la sentencia impugnada se encontró debidamente motivada, para lo cual debe precisar que la misma resuelve una acción de protección que conforme a lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República, tiene como objeto la “tutela directa y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”.

En este marco de ideas, la Corte Constitucional debe establecer que el análisis efectuado por los jueces constitucionales tiene que encontrarse encaminado a verificar la vulneración de derechos constitucionales. Así esta Corte en la sentencia N.º 034-16-SEP-CC al respecto precisó:

Por consiguiente, conforme lo señalado por este Organismo en las sentencias Nros. 146-14-SEP-CC y 175-14-SEP-CC, la acción de protección es una garantía amplia en tanto tutela todos los derechos constitucionales que no se encuentren reconocidos por otra garantía jurisdiccional. En este escenario, los jueces constitucionales entendidos como los actores protagónicos en la protección de derechos

en el conocimiento de una acción de protección, tienen la obligación de centrar su análisis en la verificación de la vulneración de derechos, y a partir de aquello, luego de una argumentación racional, determinar si el caso analizado corresponde ser conocido por la justicia constitucional o caso contrario, por la justicia ordinaria³.

De esta forma, la Corte considerando la naturaleza de la garantía jurisdiccional procederá a verificar si la sentencia cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Razonabilidad

El parámetro de razonabilidad implica la observancia y aplicación por parte de los operadores de justicia de disposiciones constitucionales, legales y/o jurisprudenciales acordes con la naturaleza de la causa puesta a su conocimiento.

En virtud de que la decisión impugnada deviene de un recurso de apelación dentro de una acción de protección de derechos, esta Corte evidencia que los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, inician su análisis refiriéndose al artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 208 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 11 de la Resolución N.º 037-2014, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura y por el sorteo de ley, los cuales establecen la competencia de los jueces de salas de las cortes provinciales para conocer las apelaciones que se presenten contra las sentencias de primera instancia que resuelven garantías jurisdiccionales.

Así también, en el considerando décimo hacen alusión al objeto de la acción de protección previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de igual forma, menciona los requisitos para presentar una acción de protección así como los de procedencia y legitimación pasiva establecidos en los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respectivamente. Además, se refiere al artículo 42 numerales 1 y 4 del mismo cuerpo legal que señala que la acción de protección de los derechos no procede cuando de los hechos no se desprenda la existencia de violación de derechos constitucionales o cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

Conforme se desprende de la descripción normativa *ut supra* los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, enuncian la normativa constitucional y legal que les faculta para conocer la acción de protección planteada, y además se refieren a la naturaleza de esta

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 103-13-EP.

acción conforme a la normativa que la sustenta, lo cual demuestra la observancia de los jueces de la Sala respecto al parámetro de razonabilidad.

Lógica

El parámetro de la lógica implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban.

En este sentido, se debe destacar que la sentencia objeto de análisis dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, inicia por avocar conocimiento de la presente causa. A continuación determina que: “El presente caso es un recurso de Apelación interpuesto por el Banco Nacional de Fomento, a la sentencia emitida por la Jueza Dr. Sonia Urdiales Abad, en la cual declara con lugar la acción de protección presentada conjuntamente por Benigno Medina Urdin, Polidario Herrera Alejandro y Yessenia Reyes Cabrera en representación de Félix Reyes Reyes (fallecido)”.

En el considerando primero la Sala establece su competencia, mientras que en el considerando segundo declara validez de la causa. Por su parte, en el considerando tercero la Sala se refiere a la acción de protección presentada por los accionantes, al igual que en el considerando cuarto donde establece que:

Manifiestan los recurrentes que el 30 de diciembre de 2009, el BNF, aprueba el crédito para la construcción de las embarcaciones para la vivencial a los señores Benigno Medina Urdin, Podalarío (sic) Herrera Alejandro y Félix Reyes Reyes, a todos en mencionada fecha. En la misma fecha se emite por parte de la Empresa Porvenir las pólizas de buen uso de anticipo, signadas con los números 1364, 1365 y 1366, las mismas que se encuentran caducadas. Es pertinente advertir que estos créditos fueron otorgados omitiendo requisitos que son básicos en toda relación crediticia, primero los funcionarios del Banco, concretamente NEY GALECIO –quien nos impuso la contratación directa con la compañía AMSUMAR S.A., aduciendo que tenía prestigio y que con ella estaba canalizado todo, segundo que el BNJ no haya incoado ninguna acción en contra de la contratista por el Incumplimiento ...

En el considerando quinto, la Sala se refiere a los antecedentes y fundamentos de derecho de la acción de protección, mientras que en el considerando sexto establece la pretensión de la acción de protección.

En el considerando séptimo la Sala efectúa un recuento de las constancias procesales; sin embargo, en el considerando octavo se establece que “de los antecedentes analizados se desprende”, lo siguiente:

1) Que las obligaciones crediticias de los señores MEDINA URDIN BENIGNO ASTOLFO, HERRERA ALEJANDRO PODALIRIO (sic) y REYES REYES FÉLIX GUILLERMO, tuvieron todas diferentes

solicitudes y trámites; es decir, que no se hizo un solo préstamo para los tres sino, préstamos individuales. 2) Que no consta que los préstamos realizados a los señores sean como miembros de una comunidad o asociación; sino que son hechos de forma personal.- 3) Que existieron seguros de buen uso de anticipo, los mismos que según manifestó la representante de la entidad bancaria se están haciendo efectivos, pero por cuanto la aseguradora Porvenir cesó en sus actividades al igual que el Banco Territorial deben esperar para poder cobrar dichas pólizas, tal como se desprende de la Resolución emitida por Gloria Maribel Cuñas Delgado, Subgerente General (e) del Banco Nacional de Fomento dentro del Sumario Administrativo contra funcionarios del Banco por la concesión de préstamos...

A continuación la Sala, en el considerando décimo, al analizar el caso concreto, inicia por referirse al artículo 88 de la Constitución de la República, de igual forma que cita el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, continuando con el artículo 40 numerales 1 y 3 del mismo cuerpo jurídico, de igual forma que el artículo 41 numerales 1, 2, 3, 4 y 5. A continuación precisa: “Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de su representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo”.

De esta forma, se evidencia que la Sala se refiere a un conjunto de disposiciones constitucionales y jurídicas que regulan la acción de protección, sin embargo no establece su relación con los hechos del caso concreto.

En este sentido, la Sala además se refiere al artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señalando: “El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus numerales 1, 4 y 5 reza La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. A partir de lo cual, la Sala sin referirse a los hechos del caso concreto y por tanto sin verificar la vulneración de derechos, determina que: “En el presente caso, no se ha demostrado que la vía judicial existente no es la más adecuada ni eficaz; la acción de protección, no puede ser confundida con la unidad jurisdiccional, ni con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva que dispone de acciones y recursos que garantizan el control de la legalidad de los actos u omisiones administrativas”.

Criterio que desnaturaliza la acción de protección, puesto que la Sala establece que los accionantes no han demostrado que la vía judicial no es la adecuada ni eficaz, cuando aquello debía ser demostrado por parte de la autoridad judicial en su argumentación, conforme lo ha señalado esta Corte en la sentencia N.º 041-13-SEP-CC en la que determinó:

Ello nos lleva al sentido interpretativo de la disposición contenida en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De acuerdo con este artículo, la acción de protección es improcedente "... [c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". Este artículo solamente puede ser entendido a la luz de las reflexiones anteriores, ya que la vía contencioso-administrativa no es ni puede ser considerada como una vía adecuada para reparar violaciones a derechos constitucionales, así como la acción de protección no lo es para controlar la legalidad de los actos administrativos. Por lo tanto, la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento⁴.

En este mismo escenario, se evidencia que la Sala además de que emite un criterio contrario al objeto de la acción de protección, no lo sustenta en ningún análisis preliminar.

Ahora bien, a continuación la Sala se refiere a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución, así como a lo establecido en el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial que establecen la impugnabilidad de actos administrativos ante los órganos judiciales correspondientes.

Adicionalmente, la Sala continua su análisis sin verificar la vulneración de derechos, citando lo establecido en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC la cual a su criterio señala que: "... la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuáles existen vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa". No obstante, la Sala no observa que para arribar a la conclusión de que un tema debatido a través de una garantía jurisdiccional corresponde a un tema de legalidad, previamente debe establecer a través de una debida argumentación si en un caso concreto se vulneraron o no derechos constitucionales.

En tal virtud, el universo de análisis dentro de una acción de protección de derechos radica en la posible afectación a derechos constitucionales, siendo este el objeto a ser analizado por los operadores de justicia cuando tienen en su conocimiento esta clase de garantía jurisdiccional, más aun considerando que los jueces cuando tienen un caso de garantías jurisdiccionales "se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales"⁵, por lo que no cabe argumentar las razones de legalidad para rechazar las mismas.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 470-12-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0001-10-PJO-CC, caso N.º 0999-09-JP determinó: "3.3. La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales...".

Este criterio de la Sala es reiterativo en toda la decisión, puesto que emite como conclusión lo siguiente:

En el presente caso, los actos administrativos por los cuales interpusieron esta acción de protección son de estricta legalidad, cuyos actos forzosos para exigir el cumplimiento de las obligaciones adquiridas entre todos no puede ser vista como una violación de derechos constitucionales.- Además si los actos que los accionantes consideran son violatorios de derechos, son los juicios coactivos, se debió haber demandado al Ing. Javier Sánchez Castro, Juez de Coactiva encargado del Banco Nacional de Fomento, que es el funcionario que inicia los mencionados juicios, funcionario que en ningún momento se lo menciona como demandado (...) tal como lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) Debiendo agregar además que se considera también, que la jurisdicción coactiva prevista en el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil, es una institución jurídica que tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que se adeuda al Estado (...) A su vez, el artículo 942 del mismo cuerpo legal señala que tal "jurisdicción", es ejercida "privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas (...) quienes, a no dudarlo, son funcionarios administrativos, que deben aplicar las disposiciones de esa acción y, en su falta, las reglas generales del Código Procesal, incluso, las de la Ley Orgánica de la Institución...

De esta forma, se desprende que la Sala sin referirse a los derechos y por tanto al ámbito de análisis que correspondía en razón de la resolución de la acción de protección, determina que el tema debatido es de legalidad, además de que emite argumentaciones tendientes a sostener que los procesos coactivos son temas de mera legalidad. Ante esto inobserva que los mecanismos idóneos para conocer las vulneraciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales, por lo que frente a hechos que transgredan derechos, las vías ordinarias no son las adecuadas ni eficaces.

Por tanto el criterio de la Sala no se encuentra sustentado en un análisis de los derechos además de que restringe el acceso de la acción de protección cuando se trata de la impugnación a decisiones dictadas en juicios coactivos, sin observar lo señalado por esta Corte en la sentencia N.º 151-14-SEP-CC mediante la cual este Organismo concluyó: "En consecuencia, queda claro que los procesos de coactivas, ejercidos por las entidades a las cuales se ha dotado de esta facultad, constituyen actos administrativos de autoridad pública no judicial, que pueden ser impugnados mediante el ejercicio de las acciones de garantías jurisdiccionales de protección de derechos constitucionales"⁶.

En base a esta fundamentación, la Sala resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto y revocar la acción de protección.

En virtud del análisis que antecede se desprende que la Sala no cumplió con la obligación de analizar si en el caso concreto se vulneraron o no derechos constitucionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 151-14-SEP-CC, caso N.º 0119-12-EP

de la República, así como de lo señalado por este Organismo en su jurisprudencia, esto es en las sentencias Nros. 102-13-SEP-CC, 146-14-SEP-CC, 175-14-SEP-CC, 207-14-SEP-CC, 333-15-SEP-CC, entre otras, por cuanto el análisis de la Sala se redujo a establecer que el tema debatido correspondía a un tema de legalidad que podía ser impugnado a través de otras vías.

Por tal razón, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia se encuentra desprovista de las premisas que correspondían en virtud de la naturaleza de esta garantía jurisdiccional, por lo que se concluye que se incumplió el requisito de lógica.

Comprensibilidad

Finalmente, respecto al parámetro de comprensibilidad, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que la misma utiliza un lenguaje sencillo, sin embargo, las ideas expuestas no son de fácil entendimiento, ya que los jueces no efectúan ningún esfuerzo argumentativo para fundamentar su conclusión, esto es, que la Sala no realiza análisis alguno sobre los hechos ni los contrasta con los derechos constitucionales alegados en la acción de protección; y sin embargo, concluyen que el reclamo debió formularse mediante los mecanismos previstos en la justicia ordinaria.

Es así, que la falta de fundamentación no permite entender con claridad el motivo que llevó a los jueces de la Sala a concluir que la acción de protección interpuesta por los accionantes no vulnera derechos constitucionales.

En este sentido, la Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación al no cumplir con los parámetros de lógica y comprensibilidad.

Por consiguiente, no se cumple con el segundo elemento del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, esto es la observancia del derecho constitucional al debido proceso.

En consecuencia, la Corte Constitucional considerando el incumplimiento de este segundo momento declara la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, por lo que resuelve dejar sin efecto la sentencia impugnada y ordenar que una nueva judicatura resuelva el recurso de apelación, observando tanto lo previsto en la Constitución de la República, así como lo establecido por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia.

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 a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

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 9 de junio de 2014 a las 10:39, por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 2014-0108.

3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada el 9 de junio de 2014 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

3.3 Disponer que previo sorteo se conforme otra Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas a fin de que dicte una nueva decisión, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y las reglas jurisprudenciales adoptadas por el Pleno de este Organismo que hacen referencia a la motivación al resolver una acción de protección, establecidas en las sentencias Nros. 016-13-SEP-CC y 102-13-SEP-CC.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 16 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1168-14-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 miércoles 27 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 119-16-SEP-CC

CASO N.º 0127-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Francisco Xavier Troya Campuzano, por sus propios derechos, presentó el 29 de diciembre de 2014, acción extraordinaria de protección contra las decisiones judiciales dictadas el 29 de julio de 2014 y 14 de noviembre del mismo año, por el intendente general de policía de Pichincha y la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito respectivamente, dentro del juicio por infracción a la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor signado en primera instancia con el N.º 1116-2011.

El 2 de julio de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0127-15-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 26 de marzo de 2015, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0127-15-EP, presentada por el señor Francisco Xavier Troya Campuzano.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 22 de abril de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 594-CCE-SG-SUS-2015 del 22 de abril de 2015, remitió al despacho de la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, el expediente correspondiente a la causa N.º 0127-15-EP, para su sustanciación.

La jueza sustanciadora, mediante auto del 7 de mayo de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido del auto a las partes.

Decisión judicial que se impugna

Las decisiones judiciales que se impugnan por medio de la presente acción son las siguientes:

Sentencia del 29 de julio de 2014, dictada por el intendente general de policía de Pichincha en calidad de juez de contravenciones (e):

SÉPTIMA.- A fojas 1044 a 1059 del proceso se encuentra el informe pericial suscrito por el Dr. Silvio Guillermo Arias Palacios, Mayor de Policía de Sanidad CIRUJANO GENERAL Y VASCULAR DEL HOSPITAL QUITO NO 1, perito acreditado y legalmente nombrado y posesionado por esta judicatura, cuyo informe pericial está legalmente aprobado e incorporado al proceso, nombramiento y posesión está enmarcado en lo dispuesto por los artículos 250 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. NOVENA.- El motivo por la que se inició la presente causa

mediante denuncia presentada ante el señor Intendente General de Policía de Pichincha el 23 de febrero del 2011 a las quince horas con treinta minutos.- Por, lo expuesto y de conformidad con lo que contempla el art. 172 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo que establece con lo que establece el art. 99 y el art 99 y el art 99 inciso primero del Código Orgánico de la Función Judicial, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta parcialmente la acusación particular presentada por el señor Dobri Albornoz Donoso y Patricia Mendoza y se condena que el señor Doctor Francisco Troya Campuzano, por haber infringido lo dispuesto en el Art. 4 inciso 2, Arts. 17, 18, 20 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor a: PRIMERO.- De conformidad con el artículo 75, a la restitución de lo pagado, según aparece del informe pericial que consta a fojas 1044 A 1059 del proceso suscrito por el Dr. Silvio Guillermo Arias Palacios, Mayor de Policía de Sanidad CIRUJANO GENERAL VASCULAR DEL HOSPITAL QUITO NO 1, perito acreditado y legalmente nombrado y posesionado por esta judicatura, cuyo informe pericial está legalmente aprobado e incorporado a este proceso, nombramiento y posesión está enmarcado en los dispuesto por los artículos 250 y siguientes del Código de Procedimiento Civil y de las pruebas aportadas por las partes debidamente justificadas y agregadas al proceso, se desprende que si bien existe complicaciones complicaciones después de la operación practicada por el Dr. Francisco Troya Campuzano en la persona de la señora Patricia Mendoza, también es cierto que en cuanto se refiere a honorarios cobrados por el galeno que realizo quirúrgica y que consta en el proceso a fojas 313 y 314 se desprende que la cantidad de \$ 1050 USD es la suma cobrada en concepto de honorarios profesionales; es decir, que de todas las facturas agregadas al proceso no se justifica alguna otra cantidad que haya cobrado el Dr. Francisco Troya Campuzano por concepto de honorarios profesionales por la práctica de una cirugía practicada a la señora Patricia Mendoza, en lo concerniente a las cantidades puestas en la pretensión , por conceptos de daños y perjuicios en lo que se refiere al daño emergente y lucro cesante, puntos estos que se deben ventilar en cuaderno separado; por lo tanto, de conformidad y de conformidad al Art. 75 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, la cantidad a restituirse es de \$ 1.050 USD UN MIL CINCUENTA DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, EN EL PLAZO DE 30 DÍAS, así como los intereses legales correspondientes vigentes, mismos que se calcularan en el momento oportuno.- SEGUNDO.- Al pago de la multa de 500,00 USD dólares de los Estados Unidos de Norteamérica de conformidad con el artículo 75 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (...) TERCERO.- El señor Dr. Fernando Troya Campuzano de conformidad con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor pague daños y perjuicios a los actores señores Dobri Albornoz Donoso y Patricia Mendoza que se regularan de conformidad con la ley.- Cuarto.- Al pago de las costas procesales.- QUINTO.- En \$200,00 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, se regulan los honorarios del Dr. Eduardo Haro Mancheno (...) CUMPLASE Y NOTIFÍQUESE.

Sentencia del 14 de noviembre de 2014, dictada por la doctora Ana Lucía Cevallos Ballesteros, jueza de la Unidad Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito:

OCTAVO.- Por todas las consideraciones anteriormente expuestas y de la revisión de los recaudos procesales se puede evidenciar: 1.- Que la sentencia recurrida abarca los elementos necesarios que han servido para condenar al denunciado, ya que los hechos que han sido corroborados con las pruebas presentadas por las partes, en aplicación del onus probando o carga de la prueba; siendo que lo reflejado en el informe pericial, muestra que los hechos denunciados configuran la transgresión de los derechos que el actor posee como consumidor, entre estos y principalmente los determinados en los Art. 52 y 56 numeral 25 de la Constitución de la República, que reconoce el derecho de las personas de disponer bienes y servicios de óptima calidad; norma concordante con aquellas contempladas en los Arts. 4 inciso 2, 17, 18 y Art. 20 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; 2.- Por todo lo expuesto, concluyendo entonces que la sentencia motivo del presente recurso, al encontrarse debidamente motivada de conformidad con lo dispuesto en el Art. 76 núm. 7 lit. l) de la Constitución de la República ; al haber sido dictado el fallo por el Intendente General de Policía de Pichincha conforme lo dispuesto en el CAPÍTULO VII del Instructivo para Intervención de Intendentes Generales de Policía, referente a la Ley de Defensa del Consumidor, numeral 5, en congrua relación con el ordenamiento jurídico vigente, todo esto correlacionado con las pruebas constantes en autos, los cuales han sido analizadas conforme a las reglas de la sana crítica y deducidas de la sentencia subida en grado ; 3.- Sin más consideraciones que realizar, en estricta aplicación de los principios de independencia, imparcialidad y tutela judicial efectiva de los derechos, seguridad jurídica, establecidos en los Arts. 8, 9, 23 y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial; considerándose que se han probado fehacientemente los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada, así como la responsabilidad del accionado, señor DR. FRANCISCO TROYA CAMPUZANO, y analizados que han sido los hechos fácticos y aspectos contenidos en el respectivo informe pericial constante dentro de la presente causa; y en virtud de que el fallo emitido cumple con los principios de proporcionalidad y da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 1 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, esta Judicatura, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desecha el recurso de apelación interpuesto por el DR. FRANCISCO TROYA CAMPUZANO, Y CONFIRMA en todas sus partes la sentencia elevada en grado; (...) NOTIFÍQUESE.

Demanda

El señor Francisco Xavier Troya Campuzano, por sus propios derechos, presentó el 29 de diciembre de 2014, acción extraordinaria de protección contra las decisiones judiciales dictadas el 29 de julio de 2014 y el 14 de noviembre del mismo año, dictadas por el intendente general de policía de Pichincha y la jueza de la Unidad

Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito respectivamente, en el juicio por Ley Orgánica de Defensa al Consumidor signado en primera instancia con el N.º 1116-2011.

El accionante estableció principalmente, lo siguiente:

El artículo 199 de la Ley Orgánica de la Salud ordena: “Corresponde a toda autoridad sanitaria nacional la investigación y sanción de la práctica ilegal, negligencia, imprudencia e inobservancia en el ejercicio de las profesiones de salud, sin perjuicio de la acción de la justicia ordinaria”.

El artículo 202 de la misma Ley Orgánica de la Salud indica que “constituye infracción en el ejercicio de la salud todo acto individual intransferible no justificado, que genere daño en el paciente...”.

De la transcripción de las disposiciones legales antes citadas, se colige que en el supuesto no consentido de que existiría contravención a las leyes de la salud, los denunciantes Dobri Miguel Albornoz Donoso y Patricia Alexandra Mendoza Salguero debieron acudir ante las autoridades de salud, “pues son las únicas autoridades competentes para conocer cualesquier denuncia que se hubiera forjado en mi contra...”.

Por tal motivo, el accionante establece que se vulneraron sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 76 numeral 1 y 7 literal I; artículo 77 numeral; artículo 82; artículo 83 numeral 1; artículo 172 numerales 1, 3, 5, 7, y 9 de la Constitución de la República.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

De la revisión integral de la demanda formulada por el accionante, se advierte que se consideran vulnerados en especial, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, así como la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República respectivamente.

Pretensión

El accionante consigna la siguiente pretensión:

... tales como lo dejo expresado en líneas anteriores son aquellas señaladas en los Arts. 18, 19, 20 y 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como la protección de mis derechos constitucionales por acción y omisión pronunciados especialmente por la Señora Jueza Ana Cevallos Ballesteros, del Juzgado Décimo Octavo de Garantías Penales de Pichincha.

Contestación a la demanda

Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

La doctora Ana Lucía Cevallos, jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, presentó escrito ante esta Corte, el 15 de mayo de

2015, mediante el cual compareció y expuso dentro de sus argumentos que la sentencia recurrida, fue dictada conforme a lo establecido en el sistema jurídico ecuatoriano así como las definiciones establecidas por la doctrina, por lo que debe tenerse tal consideración en cuenta al dictarse la sentencia de acción extraordinaria de protección.

Intendencia General de Policía de Pichincha

La doctora Inés Venegas Cortez, intendenta general de policía de Pichincha (e), presentó escrito ante esta Corte, el 7 de octubre del 2015, mediante el cual señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 075 perteneciente al Ministerio del Interior y correos electrónicos respectivamente.

De los terceros interesados

Dobri Miguel Albornoz Donoso y Patricia Alexandra Mendoza Salguero

Mediante escrito presentado el 2 de julio del 2015 ante la Corte Constitucional, los señores Dobri Miguel Albornoz Donoso y Patricia Alexandra Mendoza Salguero establecieron principalmente, que no existió doble juzgamiento en las causas presentadas en contra de las compañías ECUASANITAS S. A., y CLINICA INTERNACIONAL ECUASANITAS S. A., y en contra del doctor Francisco Xavier Troya Campuzano, al no concurrir identidad subjetiva de hecho, de pretensión y de materia, por lo que debe negarse la acción extraordinaria de protección presentada.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 10 de junio del 2015, que consta dentro del expediente constitucional, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y 45 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Se ha dado a la presente acción el trámite previsto en las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual se declara su validez.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto o resolución definitiva resultado de un proceso judicial.

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

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. Conforme lo ha manifestado esta Corte: “La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y/o la violación del debido proceso¹.”

En la misma línea de ideas, ha señalado también esta Corte que: “A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral”.²

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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-13-SEP-CC, caso N.º 1450-12-EP.

Debe tenerse presente que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no compete a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento alguno respecto del asunto controvertido, sino observar si en la sustanciación de la referida causa se han vulnerado las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, pues este es el objeto de las garantías constitucionales, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución, se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Constitución de la República y del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantías constitucionales.

Problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional

Del análisis de la demanda se desprende que el legitimado activo impugna la sentencia dictada en primera instancia, así como la sentencia dictada en segunda instancia. Al respecto esta Corte estima precisar que la acción extraordinaria de protección no procede como una instancia adicional, sino que se limita al conocimiento de posibles vulneraciones de derechos constitucionales. En este escenario y dado que la sentencia de segunda instancia, confirma en todas sus partes la de primera instancia, se analizará la sentencia de segunda instancia para verificar si la jueza observó los derechos constitucionales de las partes al momento de dictar sentencia.

Para el efecto, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente acción, a partir de la resolución del siguiente problema jurídico:

La sentencia emitida el 14 de noviembre de 2014, por la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

Resolución del problema jurídico planteado

Como paso preliminar a dar respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte estima necesario hacer algunas precisiones respecto del derecho constitucional al debido proceso y a la garantía de la motivación, desde la óptica constitucional y en observancia al contenido que le ha dado la Corte Constitucional a través de sus fallos.

En ese sentido, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y enmarca la motivación de las resoluciones de los poderes públicos como una garantía del debido proceso³.

La motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente la autoridad pública debe articular cuando tome una decisión, sino que se constituye también en un elemento sustancial para garantizar el derecho al debido proceso, toda vez que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento jurídico-lógico del juez para entender los argumentos que se usaron para sustentar un fallo.

Al respecto, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional describe a la motivación en los siguientes términos:

Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso⁴.

De lo expuesto, se desprende que tanto los parámetros fácticos como los argumentos jurídicos que se aplican por parte de los operadores de justicia, deben guardar un vínculo estrecho que permita alcanzar una conclusión razonada en la resolución de un caso concreto.

La Corte Constitucional, para el período de transición, se ha pronunciado respecto de la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

Como garantía del derecho al debido proceso, el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución demanda que las resoluciones de los poderes públicos deban estar motivadas. La necesidad de motivación de las sentencias no solamente radica en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley, sino que en la motivación se hace presente la dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial (...) Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.

El texto de la norma constitucional considera que no existe motivación si en la resolución no se enuncian las normas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión.⁵

Siendo así, para que el juez estructure su decisión, es fundamental que observe y aplique normas constitucionales que perfilen los límites del actuar de la justicia, lo que a su vez implica la aplicación de normas jurídicas pertinentes al caso concreto; condiciones que le facilitarán la construcción de una decisión acorde al marco jurídico que rige el problema jurídico puesto en su conocimiento. Con ello se logrará la aplicación y respeto de otros derechos constitucionales conexos, directamente relacionados con la motivación, como lo son: la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica.

³ Artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴ Artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 018-10-SEP-CC del 11 de mayo de 2010.

Ahora bien, esta Corte estima pertinente referirse a los criterios que se han emitido respecto a la motivación de las decisiones judiciales y criterios que han sido utilizados para analizar cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público. En ese sentido, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, propuso el siguiente análisis:

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 hacerse 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 conflicto⁶ (resaltado fuera de texto).

Las consideraciones antes enunciadas nos permiten evidenciar los presupuestos que deben concurrir para que una resolución se encuentre debidamente motivada, presupuestos que deben ser contrastados con el caso en concreto, a fin de determinar si fueron observados en la sentencia impugnada. Toda vez que el problema jurídico planteado hace referencia a una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte, en el caso *sub judice*, analizará la decisión judicial a partir de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En ese orden de ideas es pertinente precisar que mediante la presente acción extraordinaria de protección, el accionante impugna una sentencia dictada dentro de un juicio por infracciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, emitida por la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante la cual se desecha el recurso de apelación y se confirma en todas sus partes la sentencia de la que se presentó la apelación.

Razonabilidad

Como primer punto de estudio, analizaremos la razonabilidad de la decisión judicial emitida el 14 de noviembre de 2014 a las 14:33, por la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual observaremos las razones dadas la jueza en la sentencia impugnada, a la luz de las disposiciones constitucionales y los parámetros jurisprudenciales antes señalados.

La razonabilidad de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia constitucional, constituye “el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”⁷.

En otras palabras, la razonabilidad implica las fuentes de derecho empleadas por el operador de justicia en un caso puesto a su conocimiento. Sin embargo, estas no se agotan exclusivamente en la normativa constitucional y legal aplicable, sino también jurisprudencia constitucional e instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este sentido, de la sentencia emitida el 14 de noviembre de 2014, por la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, se observa que en el considerando primero se cita el artículo 150 del Código Orgánico de la Función Judicial⁸ así como el artículo 225 numeral 7 *ibidem*, a efectos de establecer su jurisdicción y competencia⁹. Del mismo modo, declara su competencia al tenor de lo señalado en la Ley Orgánica del Consumidor, artículos 84 y 86¹⁰.

En el considerando tercero del fallo impugnado, la jueza se refiere sobre el derecho a recurrir el fallo, para lo cual cita la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8 numeral 2 literal **n**)¹¹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2 numeral 3 literales **a, b y c**),

⁸ Código Orgánico de la Función Judicial.- Art. 150.- JURISDICCION.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia.

⁹ *Ibidem*.- Art. 225. Competencia.- Las y los jueces de garantías penales, además de las competencias atribuidas en el Código Orgánico Integral Penal, son competentes para: 7. Conocer y resolver los recursos de apelación que se formulen contra las sentencias dictadas por las juezas y jueces de contravenciones en el juzgamiento de infracciones contra la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

¹⁰ Ley de Defensa del Consumidor, art. 84.- Art. 84.- Juzgamiento de Infracciones.- Son competentes para conocer y resolver sobre las infracciones a las normas contenidas en la presente Ley, en primera instancia, el Juez de Contravenciones de la respectiva jurisdicción, y, en caso de apelación, el Juez de lo Penal de la respectiva jurisdicción. El juzgamiento de las infracciones previstas en esta Ley se iniciará mediante denuncia, acusación particular o excitativa fiscal. Propuesta la denuncia y una vez citado el acusado, el Juez señalará día y hora para la audiencia oral de juzgamiento, la misma que deberá llevarse a cabo dentro del plazo de diez días contados a partir de la fecha de la notificación. Dicha audiencia iniciará con la contestación del acusado. A esta audiencia concurrirán las partes con todas las pruebas de las que se crean asistidos, previniéndoles que se procederá en rebeldía. Se dispondrá que las partes presenten sus pruebas, luego de lo cual se dictará sentencia en la misma audiencia, de ser posible, caso contrario se lo hará dentro del plazo perentorio de tres días. Si el consumidor anexa a su denuncia el informe emitido por la Defensoría del Pueblo, se considerará su contenido de conformidad a lo dispuesto en la presente Ley. Art. 86.- De la sentencia que dicte el Juez de contravenciones se podrá interponer el recurso de apelación dentro del término de tres días, contados a partir de la notificación con el fallo. Dicho recurso será presentado ante el juez de contravenciones quien lo remitirá al respectivo Juez de lo penal. La sentencia que dicta el juez de lo penal, causará ejecutoria.

¹¹ Convención Interamericana de Derechos Humanos.- Art. 8.- Garantías Judiciales.- 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP del 15 de enero de 2014.

y la Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal **m**¹² en concordancia con el artículo 169 *ibidem*¹³.

En el siguiente considerando por su parte, se refieren al derecho a la seguridad jurídica, para lo cual hace referencia al artículo 82 de la Constitución de la República, así como la jurisprudencia dictada por este Organismo constitucional en la sentencia N.º 021-10-SEP-CC.

En el considerando quinto de su sentencia, la jueza se refiere al recurso de apelación para lo cual cita el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil y luego de referirse al acontecer procesal y la decisión tomada en primera instancia, en el considerando séptimo, hace referencia al artículo 52 de la Constitución, por el cual se establece el derecho de las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, delegando a la ley el establecimiento de los mecanismos de control de calidad y procedimientos de reclamo¹⁴.

Finalmente, cita lo determinado en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución¹⁵, en concordancia con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en sus artículos 4 segundo inciso; 17; 18 y 20¹⁶.

¹² Constitución de la República, artículo 76. 7 m.- Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

¹³ *Ibidem*.- Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

¹⁴ *Ibidem*.- artículo 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

¹⁵ Constitución de la República, artículo 66.25.- Se reconoce y garantizará a las personas: 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

¹⁶ Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.- Art. 4.- Derechos del Consumidor.- Son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, los siguientes: 2. Derecho a que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad.- Art. 17: Obligaciones del Proveedor.- Es obligación de todo proveedor, entregar al consumidor información veraz, suficiente, clara, completa y oportuna de los bienes o servicios ofrecidos, de tal modo que éste pueda realizar una elección adecuada y razonable.- Art. 18: Entrega del Bien o Prestación del Servicio.- Todo proveedor está en la obligación de entregar o prestar, oportuna y eficientemente el bien o servicio, de conformidad a las condiciones establecidas de mutuo acuerdo con el consumidor. Ninguna variación en cuanto a precio, costo de reposición u otras ajenas a lo expresamente acordado entre

Conforme se puede apreciar de las normas constitucionales e infraconstitucionales identificadas, la jueza estableció el incumplimiento de los artículos 4 segundo inciso, 17, 18 y artículo 20 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; pero no se enunció ninguna norma que contenga una conducta por la cual se pudieran establecer sanciones en la sentencia analizada.

Nótese que para resolver el recurso de apelación, la jueza debía observar las posibles infracciones y sanciones que establece el Capítulo XIII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor¹⁷, por lo que, para cumplir con el

las partes, será motivo de diferimiento.- Art. 20: Defectos y Vicios Ocultos.- El consumidor podrá optar por la rescisión del contrato, la reposición del bien o la reducción del precio, sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan inadecuada o disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad del uso al que habitualmente se le destine, que, de haberlos conocido el consumidor, no la habría adquirido o hubiera dado un menor precio por ella.

17 CAPITULO XIII INFRACCIONES Y SANCIONES

Art. 70.- Sanción General.- Las infracciones a lo dispuesto en esta ley, siempre que no tengan una sanción específica, serán sancionadas con multa de cien a mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, y si es del caso, el comiso de los bienes, o la suspensión del derecho a ejercer actividades en el campo de la prestación del servicio o publicidad, sin perjuicio de las demás sanciones a las que hubiere lugar. El pago de las sanciones pecuniarias no libera al proveedor de cumplir con las obligaciones que le impone la ley.

Art. 71.- Indemnización, Reparación, Reposición y Devolución.- Los consumidores tendrán derecho, además de la indemnización por daños y perjuicios ocasionados, a la reparación gratuita del bien y, cuando no sea posible, a su reposición o a la devolución de la cantidad pagada, en un plazo no superior a treinta días, en los siguientes casos: 1. Cuando en el producto que se hubiere adquirido con determinada garantía y, dentro del plazo de ella, se pusiere de manifiesto la deficiencia o características del bien garantizado, siempre que se hubiere destinado al uso o consumo normal de acuerdo a la naturaleza de dicho bien. Este derecho se ejercerá siempre y cuando el proveedor haya incumplido con la garantía; (...)

Art. 72.- El proveedor cuya publicidad sea considerada engañosa o abusiva, según lo dispuesto en el Art. 7 de esta Ley, será sancionado con una multa de mil a cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal. Cuando un mensaje publicitario sea engañoso o abusivo, la autoridad competente dispondrá la suspensión de la difusión publicitaria, y además ordenará la difusión de la rectificación de su contenido, a costa del anunciante, por los mismos medios, espacios y horarios. La difusión de la rectificación no será menor al treinta por ciento (30%) de la difusión del mensaje sancionado.

Art. 73.- El proveedor que incurra en lo establecido en el artículo 23 de la presente Ley, e incumpla las obligaciones allí establecidas, será sancionado con la clausura temporal o definitiva del establecimiento.

Art. 74.- En caso de incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 58 de la presente Ley, el infractor será sancionado con multa de mil a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal.

Art. 75.- Servicios Defectuosos.- Cuando los servicios prestados sean manifiestamente defectuosos, ineficaces, causen daño o no se ajusten a lo expresamente acordado, los consumidores tendrán derecho, además de la correspondiente indemnización por daños y perjuicios, a que le sea restituido el valor cancelado. Además, el proveedor de tales servicios, será sancionado con una multa de cincuenta a quinientos dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin perjuicio de las demás acciones a que hubiere lugar.

Art. 76.- Espectáculos Públicos.- Serán sancionados con multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor recaudado en taquilla,

requisito constitucional de la motivación establecido en la Constitución, la jueza estaba en la obligación constitucional de identificar una norma legal relativa a las infracciones y sanciones establecidas en el Capítulo XIII de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. Sin embargo, del estudio de la sentencia impugnada, se puede observar que la jueza no cumple con su obligación constitucional de enunciar la norma, puesto que como se observa, durante todo el desarrollo de la parte motiva de su sentencia, no se identifica norma alguna que regule las infracciones en materia de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Consecuentemente, esta Corte considera que la sentencia impugnada no cumple con el parámetro de la razonabilidad.

Lógica

Por el parámetro de la lógica, se hace referencia a la debida coherencia que debe existir entre las premisas expuestas por la Sala y la conclusión a la que esta arriba. Respecto a este requisito, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, ha señalado que:

las personas naturales o jurídicas organizadores de espectáculos públicos, incluidos los artísticos y deportivos, que pongan en venta una cantidad de localidades que supere la capacidad de los respectivos recintos; sin perjuicio de su obligación de restituir lo pagado, a quienes, a causa de lo señalado, no hayan podido ingresar al espectáculo. En caso de reincidencia a lo dispuesto en el presente artículo, la multa será equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de la taquilla, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que hubiere lugar.

Art. 77.- Suspensión Injustificada del Servicio.- El que suspendiere, paralizare o no prestare, sin justificación o arbitrariamente, un servicio previamente contratado y por el cual se hubiere pagado derecho de conexión, instalación, incorporación, mantenimiento o tarifa de consumo, será sancionado con una multa de mil a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin perjuicio de las demás acciones a las que hubiere lugar. Adicionalmente el Estado y las Entidades Seccionales Autónomas y/o los concesionarios del ejercicio del derecho para la prestación de servicios, responderán civilmente por los daños y perjuicios ocasionados a las habitantes, por su negligencia y descuido en la atención a la prestación de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

Art. 78.- Cobro durante la Suspensión del Servicio.- El proveedor de servicios públicos o privados, no podrá efectuar cobro alguno por el mismo, durante el tiempo en que se encuentre interrumpido y, en todo caso, estará obligado a descontar o reembolsar al consumidor el valor del servicio pagado y no devengado.

Art. 79.- Requerimiento de Información.- Sin perjuicio de la facultad de las autoridades de asistirse por la fuerza pública, será sancionado con multa de quinientos a cinco mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, el proveedor que se negare a proporcionar la información requerida por autoridad competente o que proporcionare información falsa.

La misma pena será impuesta al proveedor que impida a la autoridad competente, por cualquier medio, la inspección de los lugares de prestación de servicios, producción, expendio o almacenamiento de bienes, productos o que se oponga a la verificación de la información proporcionada.

Art. 80.- Reincidencia.- En caso de reincidencia en las infracciones que establece la presente ley, la multa señalada podrá ser elevada al doble, además de la clausura temporal o definitiva del establecimiento, se considerará reincidente al proveedor que sea sancionado por una misma infracción a esta Ley, dos veces o más dentro del mismo año calendario. Para la aplicación de las multas, la autoridad competente tendrá en cuenta de manera especial, la gravedad de la infracción, la cuantía de lo disputado y las condiciones económicas del infractor.

El elemento lógico en una sentencia comporta la debida coherencia entre las premisas y la conclusión. 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)¹⁸.

Así, de la revisión de la sentencia impugnada, se advierte en su considerando primero, la jueza se declara competente para conocer la causa y en el segundo considerando, declara la validez procesal, por cuanto se ha tramitado el proceso conforme la Constitución y la ley. A continuación, en los considerandos, tercero y cuarto, se refieren a los derechos a recurrir el fallo y la seguridad jurídica respectivamente, sin explicar los motivos por los cuales se hace referencia a los mismos.

En el considerando quinto de la sentencia impugnada, se advierte que la jueza se refiere a la naturaleza del recurso de apelación, mientras que en el considerando sexto, efectúa una transcripción del texto de la resolución dictada en primera instancia por el intendente general de policía de Pichincha del 29 de julio de 2014 y las diferentes medidas adoptadas por este.

En el considerando séptimo, se advierte que los jueces inician su exposición citando al artículo 52 de la Constitución respecto al derecho de los ciudadanos a recibir bienes y servicios de calidad, luego de lo cual efectúa un recuento procesal del caso así como los antecedentes de hecho y de derecho expuestos en la denuncia presentada por Dobri Alborno Donoso y Patricia Mendoza Salguero, en contra del doctor Francisco Troya Campuzano, así como de las pruebas aportadas al proceso.

Luego de ello y únicamente en base a un análisis pericial, sin ningún examen que demuestre un contraste de los hechos con las normas jurídicas aplicables al caso, la jueza establece que de las pruebas aportadas, se puede evidenciar:

OCTAVO.- (...): 1.- Que la sentencia recurrida abarca los elementos necesarios que han servido para condenar al denunciado, ya que los hechos que han sido corroborados con las pruebas presentadas por las partes, en aplicación del onus probando o carga de la prueba; siendo que lo reflejado en el informe pericial, **muestra que los hechos denunciados configuran la transgresión de los derechos que el actor posee como consumidor, entre estos y principalmente los determinados en los Art. 52 y 56 numeral 25 de la Constitución de la República, que reconoce el derecho de las personas de disponer bienes y servicios de óptima calidad; norma concordante con aquellas contempladas en los Arts. 4 inciso 2,**

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

17, 18 y Art. 20 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; 2.- Por todo lo expuesto, concluyendo entonces que la sentencia motivo del presente recurso, **al encontrarse debidamente motivada de conformidad con lo dispuesto en el Art. 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República;** al haber sido dictado el fallo por el Intendente General de Policía de **Pichincha conforme lo dispuesto en el CAPÍTULO VII del Instructivo para Intervención de Intendentes Generales de Policía, referente a la Ley de Defensa del Consumidor, numeral 5, en congrua relación con el ordenamiento jurídico vigente,** todo esto correlacionado con las pruebas constantes en autos, los cuales han sido analizadas conforme a las reglas de la sana crítica y deducidas de la sentencia subida en grado; 3.- Sin más consideraciones que realizar, en estricta aplicación de los principios de independencia, imparcialidad y tutela judicial efectiva de los derechos, seguridad jurídica, **establecidos en los Arts. 8, 9, 23 y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial;** considerándose que se han probado fehacientemente los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada, así como la responsabilidad del accionado, señor DR. FRANCISCO TROYA CAMPUZANO, y analizados que han sido los hechos fácticos y aspectos contenidos en el respectivo informe pericial constante dentro de la presente causa; y en virtud de que el fallo emitido cumple con los principios de proporcionalidad y da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 1 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, esta Judicatura, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** desecha el recurso de apelación interpuesto por el DR. FRANCISCO TROYA CAMPUZANO, Y CONFIRMA en todas sus partes la sentencia elevada en grado; (...) NOTIFÍQUESE.- (el resaltado pertenece a la Corte).

De lo anteriormente transcrito, se observa que la jueza resolvió desechar el recurso de apelación presentado y confirmó en todas sus partes la resolución dictada en primera instancia. Sin embargo, la jueza nunca se refiere a la norma jurídica de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que supuestamente, ha sido transgredida a efectos de que el profesional sea sancionado.

En otras palabras, de la revisión de la denuncia presentada por Dobri Miguel Albornoz Donoso y Patricia Alexandra Mendoza, se observa que su pretensión era que las instancias judiciales respectivas, se pronuncien respecto a una posible infracción del artículo 75 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que a su tenor literal dice:

Art. 75.- Servicios Defectuosos.- Cuando los servicios prestados sean manifiestamente defectuosos, ineficaces, causen daño o no se ajusten a lo expresamente acordado, los consumidores tendrán derecho, además de la correspondiente indemnización por daños y perjuicios, a que le sea restituido el valor cancelado. Además, el proveedor de tales servicios, será sancionado con una

multa de cincuenta a quinientos dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin perjuicio de las demás acciones a que hubiere lugar.

En este escenario, lo que correspondía era que la jueza que conoció el caso en apelación, esto es la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, se pronuncie respecto a una posible infracción contenida en el artículo 75 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, demostrando mediante premisas lógicas como la conducta del denunciado se encuadró o no en los presupuestos del mencionado artículo.

En presente caso, como se analizó *ut supra*, la jueza de apelación ni siquiera identificó esta norma en la parte motiva de su decisión, omitiendo realizar pronunciamiento alguno en el que se señale de qué forma el denunciado incurrió en prestar servicios que sean manifiestamente defectuosos, ineficaces, causen daño o no se ajusten a lo expresamente acordado, de acuerdo a lo referido en el citado artículo. Por consiguiente, una vez que no se estableció la conducta supuestamente infractora, así como tampoco existió un pronunciamiento sobre la pertinencia de las sanciones establecidas, es irracional que se aplique una sanción al denunciado, pues al hacerlo rompe con el presupuesto lógico de las decisiones judiciales, al no adecuar los parámetros fácticos a las normas legales aplicables al caso concreto.

De tal forma, se evidencia que la juzgadora incumplió con su obligación de analizar las alegaciones y pruebas presentadas en la tramitación de la causa, análisis que luego de una correcta fundamentación (premisas-conclusión), en base a la normativa aplicable y los hechos del caso, le hubieran llevado a establecer la existencia o no de la infracción a la ley pertinente. Al no cumplir con estas obligaciones, tal como se señaló previamente, las premisas utilizadas por la jueza en la decisión judicial, desencadenan en conclusiones equivocadas sobre los puntos de derecho resueltos, y por tanto, la sentencia carece de argumentación razonada.

Por lo expuesto, esta Corte conforme lo manifestado, ha evidenciado la ausencia de una debida coherencia entre la premisa mayor y la premisa menor, así como de las premisas con la decisión, por lo que, al no haberse adecuado los parámetros fácticos del caso concreto a la normativa aplicable en la sentencia dictada por la jueza de la Unidad Judicial Penal del Distrito Metropolitano de Quito, el 14 de noviembre de 2014 a las 14:33, la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional, no supera el análisis del parámetro de la lógica.

Comprensibilidad

Finalmente, es necesario analizar el elemento que se refiere a la comprensibilidad, el cual consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente, que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución. Este parámetro reviste especial importancia debido a que la motivación de las decisiones judiciales es un medio para que el auditorio social entienda las razones que llevaron a

los juzgadores a tomar una decisión, constituyéndose en la herramienta más idónea para la construcción de sentencias claras, completas, congruentes y descifrables.

En este sentido, la pretensión de un recurso de apelación, es que se resuelva el recurso planteado en estricto apego a las normas y principios constitucionales vigentes, en base a las normas que regulan procedimiento y que sobre todo que se realice un nuevo examen de la cuestión resuelta y obtener otro pronunciamiento que le sea favorable, en función de lo cual, los jueces de instancia, deben reflejar en sus fallos un ejercicio hermenéutico claro, que permita a todos los ciudadanos, no solo leer sino entender los fallos dictados en la materia, y por lo tanto, las razones que los llevan a tomar esa decisión y no otra.

Del estudio de la sentencia impugnada se observa que la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, al momento de resolver el recurso de apelación, no enuncia ninguna de las normas jurídicas que regulan las infracciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, lo que les impide explicar cómo los parámetros fácticos del caso concreto se ajustan a la norma, vulnerando una disposición constitucional (artículo 76 numeral 7 literal I), lo que puede hacer creer al lector erróneamente, que los jueces están facultados para dictar una sentencia alejada de los principios y normas constitucionales, lo que generaría confusión en él. Es decir, al no encontrarse debidamente estructuradas las premisas que orientan la decisión judicial, la sentencia impugnada deviene en confusa e imprecisa, lo que la convierte en una sentencia de dificultoso entendimiento.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que existió vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la sentencia impugnada no se encuentra motivada con estricto apego a los preceptos constitucionales, esto es no supera el test de motivación establecido por esta Corte para analizar la motivación de las decisiones judiciales.

Otras consideraciones

De la revisión de la demanda formulada por el legitimado activo, se observa que este considera que en el presente caso se ha vulnerado el derecho constitucional la seguridad jurídica dado que se ha desconocido un acta transaccional suscrita el 29 de diciembre de 2010, entre los denunciados, el representante legal de ECUASANITAS S. A., y de la CLÍNICA INTERNACIONAL INTERSANITAS S. A. cuyo objeto era:

... el resarcimiento de los valores reclamados por los señores Dobri Miguel Albornoz y Patricia Alexandra Mendoza Salguero, por las consecuencias de la cirugía que según ellos violó la Ley Orgánica del Consumidor y cuyo reclamo se halla sustentado indebida, ilegal e inmoralmemente planteado al Señor Intendente General de Policía de Pichincha, RECLAMO EN EL CUAL INTERVIENEN LAS MISMAS PERSONAS, POR UN MISMO HECHO Y RECLAMANDO LOS MISMOS SUPUESTOS DERECHOS A LOS QUE DICEN TENER DERECHO.

En otras palabras, uno de los argumentos expuestos por el legitimado activo en su demanda de acción extraordinaria de protección constituye en una supuesta vulneración a la seguridad jurídica, por cuanto, a su criterio, existe un acta transaccional suscrita por los denunciados, en la cual se establecen valores a recibir como reembolso de los valores cancelados por la cirugía, gastos médicos y gastos jurídicos, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 297 del Código de Procedimiento Civil y consecuentemente, la seguridad jurídica, ya que los denunciados percibieron estos valores. De esta forma, tanto el intendente general de policía de Pichincha como la jueza de apelación, al inobservar el contenido del acta transaccional, han vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica:

... fundándose en los mismos hechos y causas antes referidas, obtuvieron indebidamente por decir lo menos una suma de dinero antes enunciada para posteriormente en forma ILEGAL Y TEMERARIA RECLAMAR AL COMPARECIENTE (...) A TRAVÉS DE UNA NUEVA DEMANDA PROPUESTA ANTE EL INTENDENTE GENERAL DE POLICÍA DE PICHINCHA (...) a sabiendas de que los jamás y supuestos daños ocasionados, YA FUERON RESARCIDOS MEDIANTE LA FIRMA DEL ACTA TRANSACCIONAL.

No obstante, esta Corte cree pertinente aclarar que conforme al contenido de la demanda formulada, el accionante pretende que esta magistratura constitucional se pronuncie respecto de la validez del acta transaccional suscrita entre los denunciados y el representante legal de ECUASANITAS S. A., y de la CLÍNICA INTERNACIONAL INTERSANITAS S. A. Sin embargo, lo solicitado no encuadra dentro de las competencias otorgadas a este Organismo, debido a que la validez o no de un acta transaccional suscrita dentro de un proceso ordinario, constituye un tema de legalidad, ajeno a la justicia constitucional dado que "... dentro de una acción extraordinaria de protección, que materialmente revisa cuestiones de constitucionalidad, mal puede realizarse sobre aspectos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de las materias y en las instancias correspondientes¹⁹...".

En este sentido, la Corte Constitucional no puede atender el pedido formulado por el legitimado activo, pues se ve impedida de efectuar interpretaciones de normas infraconstitucionales y menos aún de un acta transaccional suscrita dentro de un proceso de naturaleza legal, para lo cual existen los procedimientos adecuados en la vía ordinaria. Es decir, la solicitud formulada, esto es una interpretación de la validez o no de un acta transaccional, constituye un tema de legalidad que escapa de la esfera de competencias otorgadas a este Organismo a través de la ley y la Constitución.

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:

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del 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. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, el 14 de noviembre de 2014 a las 14:33.
 - 3.2 Disponer que, previo sorteo, sea otro juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, quien resuelva el recurso de apelación planteado, en observancia de las garantías del debido proceso y del análisis realizado en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0127-15-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 lunes 09 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 13 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 120-16-SEP-CC**CASO N.º 0090-13-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por Martha Silva Solano, Fabiola Silva Solano, Renán Silva Solano, Gladys Silva Quishpe, Vinicio Silva Quishpe y Ramiro Silva Quishpe, por sus propios derechos, en contra de la sentencia del 25 de septiembre de 2012, dictada por el juez Sexto de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio N.º 2011-0475.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción N.º 0090-13-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 María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Fabián Marcelo Jaramillo Villa, mediante providencia del 27 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0090-13-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 23 de abril de 2013, correspondió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, la sustanciación de la presente causa.

La jueza sustanciadora, mediante providencia del 29 de enero de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia al juzgado sexto de lo civil de Pichincha a fin de que presente un informe de descargo debidamente motivado en el término de cinco días.

Detalle de la demanda

Los ciudadanos Martha Silva Solano, Fabiola Silva Solano, Renán Silva Solano, Gladys Silva Quishpe, Vinicio Silva Quishpe y Ramiro Silva Quishpe, por sus propios derechos presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Pichincha, el 25 de septiembre de 2012, a través de la cual se declara que la señora María Juana Morales Simbaña ha adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, el lote de terreno ubicado en la calle Humberto Puga, barrio el Vergel Bajo, parroquia Yaruquí, cantón Quito, provincia de Pichincha.

Como antecedente a la presente acción extraordinaria de protección, manifiestan que mediante escritura celebrada el 8 de septiembre de 1948, e inscrita el 30 de septiembre del mismo año en el Registro de la Propiedad, la Conferencia San Vicente de Paúl adjudica a favor de José Manuel Silva Quiña, el lote de terreno N.º 16 situado en la parroquia Yaruquí, cantón Quito. El señor José Manuel Silva Quiña y su esposa fallecen, dejando como único y legítimo heredero al señor Miguel Ángel Silva Carrera padre de los actuales accionantes, hecho que se justifica con la posesión efectiva celebrada el 28 de abril de 2004 e inscrita el 5 de mayo de 2004.

El 9 de febrero de 2006, fallece el señor Miguel Ángel Silva Carrera, por lo que mediante posesión efectiva otorgada el 28 de febrero de 2007, inscrita el 6 de marzo del mismo año, los comparecientes justifican sus calidades de herederos, entre los que consta el señor Arturo Silva Osorio, cónyuge de María Juana Morales Simbaña, quien es la persona que demandó la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. Esta acción legal fue presentada en contra de Miguel Ángel Silva Carrera, el 11 de abril de 2011 y recibida en el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha el 20 de abril de 2011, la misma que fue signada con el N.º 2011-475. No obstante, indican que de este proceso se enteraron a través de uno de los testigos.

Ante estos hechos el 27 de agosto de 2012, presentaron ante el juzgado en mención un escrito en el cual señalaban casilla judicial y se informaba al juez sobre el engaño perpetuado, por lo cual requirieron que se acepte, garantice y respete su derecho a la defensa en calidad de herederos del fallecido.

Aducen que el 3 de septiembre de 2012, presentaron un escrito a través del cual se adjuntaba las respectivas posesiones efectivas, documentos con los cuales comparecían y daban a conocer que en el proceso judicial se estaban afectando sus derechos constitucionales a la propiedad y el suelo, por lo que mediante providencia del 11 de septiembre de 2012, se toma en cuenta su comparecencia y domicilio judicial.

Señalan que, a pesar de haber justificado su calidad de herederos, el juez sexto de lo Civil de Pichincha, no garantizó su derecho a la defensa ya que han sido privados del mismo al no contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa y tampoco fueron escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. En este sentido el citado juez, mediante sentencia del 25 de septiembre de 2012, declara que la señora María Juana Morales Simbaña ha adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio el lote de terreno materia de la demanda.

En razón de haber sido aceptados en el proceso en las calidades invocadas, mediante escrito del 26 de septiembre de 2012, solicitaron al juez la ampliación y aclaración de la sentencia, autoridad que mediante providencia del 4 de octubre de 2012, corre traslado a la parte actora. No obstante, mediante providencia de 22 de octubre de 2012, el juez negó dicho pedido.

Posterior a ello, indican que mediante escrito del 24 de octubre de 2012, interpusieron recurso de apelación, empero, mediante providencia carente de motivación

dictada el 31 de octubre de 2012, fue negado dicho recurso en virtud de que no eran considerados partes procesales. Ante esto, mediante escrito del 1 de noviembre de 2012, solicitaron la apelación de la providencia del 31 de octubre de 2012, pedido que fue negado sin ningún fundamento a través de providencia dictada del 15 de noviembre de 2012.

En virtud de lo antes expuesto, los accionantes consideran que se han vulnerado sus derechos reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c** en razón de que fueron privados del derecho a la defensa e igualmente no se les concedió el tiempo necesario y tampoco contaron con los medios adecuados para la preparación de su defensa, pese haber justificado su calidad de comparecientes. De igual manera aducen que se ha vulnerado su derecho a recurrir los fallos, consagrado en el literal **m** del artículo antes citado.

En igual sentido señalan que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, en razón de que el juez ha inaplicado las normas pertinentes del Código Civil respecto a la sucesión, además que se dio trámite al pedido de aclaración y ampliación y luego dejaron de ser considerados como parte procesal.

Derechos presuntamente vulnerados

Los accionantes alegan como principales derechos constitucionales vulnerados, aquellos contenidos en los artículos 76 numeral 7 literales **a**, **b** y **c** y 82 de la Constitución de la República respecto del derecho a la defensa y seguridad jurídica, respectivamente.

Pretensión concreta

En base a lo expuesto, los accionantes solicitan a esta Corte Constitucional que:

Por lo expuesto, manifestado y de conformidad con los argumentos constitucional y legalmente fundamentados la **Pretensión Concreta de la Demanda de Acción Extraordinaria de Protección**, es que la **Corte Constitucional determinará** que en la sentencia emitida por el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha y en sí en el procedimiento, se vulneraron y conculcaron nuestros derechos de: **DERECHO A LA DEFENSA**, a la **SEGURIDAD JURÍDICA**, a la **TUTELA EFECTIVA**, al **MEDIO O SISTEMA DE JUSTICIA** y a la **VERDAD PROCESAL**, establecidos en la Constitución de la República, por lo que se deberá declarar nulo y dejar sin efecto dicho fallo, en virtud de la violación de derechos, **además se ordenará la reparación integral de todos nuestros derechos**, por cuanto la parte **demandante se encuentra realizando la seuda legalización del predio, se enviará atentos oficios al Señor Notario del cantón que elevó a escritura pública la Sentencia, así como al Señor Registrador de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que deje sin efecto y validez dichos actos o instrumentos públicos, por haberse conculcado nuestros derechos y garantías constitucionales.**

Informes de descargo

El doctor Jorge Alejandro Miranda, juez sexto de lo civil de Pichincha, presenta su informe de descargo, que en lo principal señala:

Que la acción extraordinaria de protección se ha presentado respecto de una sentencia que no se encuentra ejecutoriada por cuanto se concedió el recurso de apelación para ante la Corte Provincial de Justicia.

Procuraduría General del Estado

A foja 16 del expediente constitucional 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 judicial para efectos de recibir las notificaciones correspondientes

Decisión judicial impugnada

Sentencia de 25 de septiembre de 2012, dictada por el juez sexto de lo civil de Pichincha, a las 16h22:

SEXTO.- De esta manera se justifican plenamente los fundamentos de la acción, en la forma prevista por el Art. 2411 del Código Civil, que dispone que el tiempo necesario para que opere la prescripción extraordinaria de dominio, es el de por lo menos quince años, por lo que en la especie, se hacen aplicables las reglas primera y segunda del Art. 2410 ibídem, en lo referente al tiempo, forma y modo de la posesión, acotando que la buena fe, se presume de derecho, e inciso tercero del Art. 2410 del Código Civil, por las consideraciones antes expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, SE ACEPTA la demanda y en consecuencia se declara que MARÍA JUANA MORALES SIMBAÑA, ha adquirido por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio el lote de terreno ubicado en la calle Humberto Puga, del barrio El vergel Bajo, Parroquia de Yaruquí, cantón Quito, provincia de Pichincha ...

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, 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.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la sentencia impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por los accionantes, ante lo cual, responderá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Pichincha, el 25 de septiembre de 2012 a las 16:22, ¿vulneró el derecho constitucional a la defensa consagrado en el artículo 76 numeral 7 literales a, b y c de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Pichincha del 25 de septiembre de 2012 las 16:22, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Pichincha, el 25 de septiembre de 2012 a las 16:22, ¿vulnera el derecho constitucional a la defensa consagrado en el artículo 76 numeral 7 literales a, b y c de la Constitución de la República?**

La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 dentro de las garantías del debido proceso el derecho a la defensa; y entre sus garantías específicas:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
 - a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
 - b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
 - c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

El debido proceso, en conformidad con lo señalado en la Constitución de la República, constituye el conjunto de garantías básicas que se aplican en todo proceso en donde se determinen derechos y obligaciones de cualquier clase, convirtiéndose:

... en un derecho de fundamental importancia para el sistema de justicia ecuatoriano, puesto que garantiza que en la sustanciación de todos los procesos tanto judiciales como administrativas, las personas cuenten con garantías mínimas que les permitan obtener de la administración de justicia un resultado justo y amparado en la realidad de un caso concreto¹⁷

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 038-13-SEP-CC, caso N.º 1748-11-EP

Así mismo, la Corte Constitucional se ha referido al debido proceso como:

... el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, 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 arbitrariedades².

De esta manera, el debido proceso como derecho constitucional representa el conjunto de garantías otorgadas a las partes procesales con el objetivo de asegurar un proceso justo sin cabida para arbitrariedades. Una de las garantías establecidas con esta finalidad, constituye el derecho a la defensa, el cual se encuentra compuesto a su vez de otras garantías encaminadas a proteger a las partes procesales, permitiendo que cuenten con el tiempo y medios adecuados para su defensa, ser escuchados, presentar pruebas de las que se crean asistidos, recurrir el fallo entre otras. En esta línea, este organismo constitucional se ha referido al derecho a la defensa como:

Una de las principales garantías del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga³.

En este sentido, el derecho a la defensa se erige como una garantía de sustancial importancia para los ciudadanos que acuden a los órganos jurisdiccionales, pues:

... permite a las personas acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal ya sea demostrando su inocencia o contradiciendo los hechos alegados por la parte contraria. El derecho en comento se expresa de múltiples y diversas maneras durante la sustanciación de los procesos judiciales, administrativos, o de cualquier otra índole, como una expresión del principio de igualdad procesal, que además responde a una naturaleza, que para la Corte Constitucional tiene relevancia constitucional al dotar a las personas de la posibilidad de ejercer adecuadamente dicha garantía en todas las etapas, grados y procedimientos⁴.

De la revisión de la demanda formulada por los legitimados activos se observa que consideran vulnerado su derecho a la defensa en virtud de que no se les concedió el tiempo necesario ni contaron con los medios adecuados para la preparación de su defensa:

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 330-15-SEP-CC, caso N.º 0474-13-EP

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, caso N.º 033-09-CN y acumulados.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 115-15-SEP-CC, caso N.º 0980-12-EP.

Dentro del término legal pertinente interpusimos el Recurso de Apelación, mismo que fue ilegalmente negado, razón por la cual se apeló de dicho Auto, teniendo como igual respuesta la ilegítima negación, a pesar que de acuerdo con la documentación constante en el proceso, se demostró y comprobó que éramos parte procesal por causa de sucesión en Derecho Personal y de Representación, respectivamente que nos asiste.

En esta línea, los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección indican que son los legítimos herederos de un bien inmueble de propiedad de su padre, habiendo otorgado una posesión efectiva en la cual comparece el señor Arturo Silva Osorio. Este último, conjuntamente con su cónyuge presentó una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, ante lo cual los demás herederos presentaron un escrito en el juzgado donde se sustanciaba la demanda de prescripción señalando casilla judicial y advierten "... sobre la inducción al engaño y falsedad con la que se estaba direccionando este juicio por parte del accionante...". No obstante, indican que, a pesar de haber adjuntado las respectivas posesiones efectivas, el juzgado de primer nivel, dictó sentencia en su contra habiendo sido esta apelada y posteriormente negada por el juez sin fundamento alguno. Finalmente, de esta providencia, los accionantes indican que presentaron un nuevo recurso de apelación, el mismo que fue también negado.

Conforme se advierte de los antecedentes procesales antes descritos, es importante manifestar que esta Corte no puede pronunciarse respecto de la calidad de los comparecientes, es decir, efectuar un proceso de verificación de su calidad de herederos, al igual que la validez o no de las escrituras de posesión efectiva presentadas en primera instancia, así como la valoración probatoria efectuada por el juez de instancia, debido a que son cuestiones de legalidad que deben ser resueltas por los jueces ordinarios competentes. De este modo el análisis a efectuar por parte de este organismo jurisdiccional se centrará en determinar si ha existido alguna vulneración al debido proceso, en los términos expuestos en los párrafos superiores.

Así, a foja 6 del expediente de instancia consta la demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio presentada por María Juana Morales Simbaña, la misma que luego del sorteo del caso, recayó en conocimiento del juzgado sexto de lo Civil de Pichincha. La demanda fue aceptada a trámite mediante providencia del 7 de junio de 2011 (foja 14), donde además se dispuso "... correr traslado con el contenido de la misma y esta providencia a los herederos presuntos y desconocidos de José Manuel Silva Quiña a fin que en el término de 15 días propongan conjuntamente las excepciones dilatorias y perentorias a que se crean asistidos..." a través de un medio de prensa⁵.

Luego de aquello, mediante providencia del 29 de septiembre de 2011, el juzgado sexto de lo Civil de

⁵ Conforme se advierte a fojas 29, 30 y 31 del expediente de instancia, constan las publicaciones por la prensa de fechas 2, 16 y 29 de agosto del 2011, a través de las cuales se cita a los herederos presuntos y desconocidos de José Manuel Silva Quiña.

Pichincha convocó a junta de conciliación a celebrarse el 9 de noviembre de 2011 (foja 33). Conforme obra de la razón sentada por el oficial mayor, esta providencia no fue notificada a los herederos “... del que fue SILVA QUIÑA JOSÉ MANUEL por no haber señalado casilla...”.

Una vez efectuada la junta de conciliación a la cual no asistieron los representantes de los demandados, mediante providencia del 15 de diciembre de 2011, el juzgado sexto de lo Civil de Pichincha abrió la causa a prueba por el término de diez días. De la misma forma, conforme se advierte de la razón sentada por el oficial mayor, no se notificó esta providencia a los presuntos herederos de José Manuel Silva Quiña, por no haber señalado casilla.

Una vez practicadas las pruebas solicitadas por la actora, mediante providencia del 17 de mayo de 2012, el juez sexto de lo Civil de Pichincha corrió traslado a las partes con el informe pericial efectuado, no obstante, conforme reza la razón sentada por el oficial mayor del juzgado, no se notificó a los presuntos herederos de José Manuel Silva Quiña, por no haber señalado casilla.

A continuación, a foja 65 obra el escrito presentado por los accionantes en la acción extraordinaria de protección, en la cual solicitan al juez “... se abstenga de emitir la Sentencia en el presente caso, en razón de que no hemos ejercido nuestro derecho a la defensa...”, y además adjuntan las posesiones efectivas.

Ante esto, mediante auto del 11 de septiembre de 2012,⁶ el juez sexto de lo civil de Pichincha dispuso que se agregue al proceso los escritos y documentación que presentaron los supuestos herederos y que se tome en cuenta la casilla judicial señalada en su escrito. Conforme se advierte de la razón sentada por el oficial mayor, se procede a notificar a los comparecientes en la casilla judicial señalada, dejando en claro que “... No se notifica a los HDROS (sic) DEL QUE FUE SILVA QUIÑA JOSE MANUEL por no haber señalado casilla...”.

A decir de los legitimados activos mediante escrito del 18 de septiembre de 2012⁷, a través de la citada providencia, “... se nos considera y respeta nuestro legítimo derecho a la defensa, al habernos aceptado como partes procesales del presente juicio, derecho que conforme a la ley, justificamos con la documentación que hemos adjuntado...”.

Sin embargo, mediante sentencia dictada el 25 de septiembre de 2012, (impugnada mediante la presente garantía jurisdiccional), el juzgado sexto de lo civil de Pichincha aceptó la demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio y en consecuencia declaró que la señora María Juana Morales Simbaña, ha adquirido mediante esta vía el dominio del lote de terreno objeto del juicio. Al igual que la providencia anterior, se procedió a notificar a los comparecientes en la casilla judicial señalada,

dejando constancia que: “... No se notifica a HDROS (sic) DEL QUE FUE SILVA QUIÑA JOSÉ MANUEL, por no haber señalado casilla...”

De esta resolución, se observa a foja 94 del expediente de primera instancia, que los accionantes en la presente acción extraordinaria de protección, efectuaron un pedido de aclaración y ampliación de la sentencia en virtud de supuestamente no haberseles garantizado el derecho a la defensa. Mediante providencia del 4 de octubre de 2012, el juzgado sexto de lo civil de Pichincha dispuso que se corra traslado a la actora con el pedido de aclaración y ampliación formulado.

La actora por su parte, mediante escrito que consta a foja 98, solicitó al juez sexto de lo Civil de Pichincha que: “... se digne en desechar la solicitud de aclaración y ampliación presentada por Martha, Renán y Fabiola Silva Solano, Gladys, Vinicio y Ramiro Silva Quishpe en razón de que no es parte procesal en este juicio ...”.

A continuación, mediante providencia de 22 de octubre de 2012, el citado juzgado negó el pedido formulado y señaló: “... En cuanto a los derechos pretendidos por los antes mencionados señores, la sentencia tiene efectos *inter partes* de acuerdo con el Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, y de los Arts. 286 y 297 del Código de Procedimiento Civil, por lo que se deja a salvo el derecho que les asiste para presentar las reclamaciones que la ley les franquea por cuerda separada...”. Al igual que en los casos anteriores, de la razón sentada por el oficial mayor, se advierte que no se notifica a los presuntos herederos del señor José Manuel Silva Quiña, por no haber señalado casilla.

En virtud del pronunciamiento emitido, mediante escrito que obra a foja 100, Martha, Renán y Fabiola Silva Solano, Gladys, Vinicio y Ramiro Silva Quishpe presentaron un recurso de apelación, el mismo que fue negado mediante providencia del 31 de octubre de 2012, “... en razón que los peticionarios no son parte procesal...”. Ante esta providencia, los peticionarios presentaron un nuevo recurso de apelación, el mismo que les fue nuevamente negado, mediante providencia del 15 de noviembre de 2012. En ambas providencias, de la razón sentada por el oficial mayor se observa que no se notificó a los presuntos herederos del señor José Manuel Silva Quiña, por no haber señalado casilla judicial.

En virtud de los antecedentes expuestos, se colige que la presente acción extraordinaria de protección tiene como fundamento una supuesta vulneración al derecho a la defensa de Martha, Renán y Fabiola Silva Solano, Gladys, Vinicio y Ramiro Silva Quishpe, al no permitirseles ser parte procesal en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, lo cual ha impedido entre otras cosas, presentar pruebas y alegatos en defensa de sus intereses.

Esta Corte Constitucional considera que para la adecuada resolución del problema jurídico planteado, es necesario referirse muy brevemente a la citación como elemento para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa, que procura

⁶ Foja 89 del expediente de primera instancia.

⁷ Foja 90 del expediente de primera instancia.

que las partes procesales tengan conocimiento sobre una actuación jurisdiccional. En este sentido, se ha señalado por parte de este organismo jurisdiccional que la citación:

... se constituye en un condicionamiento esencial de todo proceso judicial, ya que a través de una debida citación las personas pueden conocer todas las actuaciones del órgano judicial, y a partir de ello ejercer su derecho a la defensa, a través de los principios de petición y contradicción. Conforme lo dicho, la citación más que ser una exigencia de todo proceso legal, regulada en una norma jurídica, se constituye en la base del respeto del derecho al debido proceso, por cuanto su finalidad es la de brindar confianza a la ciudadanía respecto a la publicidad en la sustanciación de las causas⁸.

Por su parte, el Código de Procedimiento Civil en su artículo 73, determina que la citación "... es el acto por el cual se hace saber al demandado el contenido de la demanda o del acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos...". Esta misma normativa infraconstitucional determina que la citación se la puede efectuar por la prensa en aquellos casos donde la persona "... cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que el juez señale..."; siendo obligación de quien afirma la imposibilidad de determinar la individualidad o residencia de quien deba ser citado, brindar juramento en tal sentido. Además, en caso de citación a herederos la norma reza que se la efectuará mediante publicación en la prensa de conformidad con lo señalado en su texto. Finalmente, quienes hayan sido citados por la prensa y no han comparecido al proceso judicial dentro de los veinte días posteriores a la última publicación, podrán ser declarados rebeldes⁹.

En este orden de ideas de la revisión del expediente de primera instancia, se observa que a foja 13 consta la diligencia de juramento respecto de la imposibilidad de dar con la individualidad o residencia de los herederos presuntos y desconocidos efectuada por la actora en el juicio

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-13-SEP-CC, caso N.º 0190-11-EP.

⁹ Código de Procedimiento Civil, artículo 82.- A personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que el juez señale. La publicación contendrá un extracto de la demanda o solicitud pertinente, y de la providencia respectiva. La afirmación de que es imposible determinar la individualidad o residencia de quien deba ser citado, la hará el solicitante bajo juramento sin el cumplimiento de cuyo requisito, el juez no admitirá la solicitud. Cuando deba citarse a herederos, a los conocidos se citará personalmente o por boleta y a los desconocidos o cuya residencia fuere imposible determinar, en la forma prevista por los incisos precedentes. Los citados que no comparecieren veinte días después de la última publicación, podrán ser considerados o declarados rebeldes.

de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. De igual manera se advierte que de fojas 29 a la 31 constan las publicaciones efectuadas por la prensa los días 2, 16 y 29 de agosto de 2011. Así esta Corte advierte que dentro del proceso de citación se ha observado los requisitos contenidos en el artículo 82 del Código Adjetivo Civil, sin que los ahora legitimados activos hayan comparecido a juicio y pudiesen ser considerados como parte procesal dentro del mismo.

En ese sentido, al haberse observado lo dispuesto en la norma legal para la citación por la prensa, los accionantes mal pueden pretender que esta Corte declare la vulneración del derecho a la defensa. Es decir, el juez comprobó la concurrencia de los requisitos y exigencias contenidos en la norma legal para proceder a la citación por ese medio, por lo que, al no haber presentado contestación a la demanda por parte de los presuntos herederos, no han sido considerados como partes procesales. Consecuentemente, la sentencia del 25 de septiembre de 2012, no vulnera el derecho constitucional a la defensa.

2. La sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Pichincha del 25 de septiembre de 2012 a las 16:22 ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Conforme lo determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República, la seguridad jurídica "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". De esta forma, este derecho garantiza el respeto al ordenamiento jurídico ecuatoriano, a través del cual se destaca la supremacía de la Constitución de la República, orientado a verificar la correcta aplicación de normas claras, previas y públicas, a través de las autoridades competentes. En otras palabras, los actos provenientes de las autoridades públicas deben sujetarse a las normas que componen el sistema jurídico, en base a las competencias conferidas a cada una¹⁰.

En esta línea esta Corte Constitucional¹¹ ha manifestado que la seguridad jurídica:

Se encuentra relacionado con el cumplimiento de la Constitución de la República, orientado a que las personas puedan conocer y entender las normas que conforman el ordenamiento jurídico en forma previa a su aplicación por parte de las autoridades competentes, lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Es decir, este derecho es de naturaleza transversal con el ejercicio de otros derechos toda vez que se encuentra vinculado con el cumplimiento y la eficacia de los demás derechos constitucionales. Por lo expuesto, la seguridad

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-14-SEP-CC, caso N.º 0026-11-EP.

jurídica 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.

Este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que 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 concreto¹².

De esta forma la seguridad jurídica implica el imperio de la Constitución y la ley, el Estado de derechos, donde se regula y se racionaliza el uso de la fuerza por el poder (quien puede usarlo, con qué procedimientos, con qué contenidos, con qué límites); asegura, da certeza y previene sus efectos¹³.

Por consiguiente, el empleo de normas claras, previas y públicas, logra configurar certidumbre respecto a la aplicación de normas legales y constitucionales, por lo que este derecho representa:

Certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela¹⁴.

En el caso *sub judice*, los legitimados activos dentro de la presente acción extraordinaria de protección señalan que se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica en razón de que el juez ha inaplicado las normas pertinentes del Código Civil respecto a la sucesión. Así, indican que durante el proceso, presentaron un escrito a través del cual se adjuntaba las respectivas posesiones efectivas, documentos con los cuales comparecían y daban a conocer que se estaba afectando sus derechos constitucionales, por lo que en primer término dicho juzgado mediante providencia del 11 de septiembre de 2012, tomó en cuenta su comparecencia, pero luego, a través de providencia del 31 de octubre de 2012, el mismo juez negó el recurso de apelación propuesto por ellos, fundamentándose en que los peticionarios no son parte procesal.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 089-13-SEP-CC, caso N.º 1203-12-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

De la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección se aprecia que, en primer lugar, el juez hace referencia a la aplicación del inciso segundo del artículo 113 del Código de Procedimiento Civil, en virtud que se ha trabado la *litis* por “la rebeldía en la que ha incurrido la parte demandada, produciéndose entonces la negativa simple de los fundamentos propuestos en la acción, corría por cuenta del accionante probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en juicio conforme dispone el inciso segundo del Art. 113 del Código de Procedimiento Civil¹⁵”.

Posteriormente, con oportunidad a la prueba, procede a analizar la misma, en virtud de lo establecido en el artículo 117 *ibidem*¹⁶, lo cual determina:

Haciendo uso de la etapa probatoria, María Juana Morales Simbaña, ha solicitado la reproducción de todo cuanto en autos le fuera favorable, en especial el libelo de la demanda; Ha aportado con prueba testimonial los señores: José Luis Topón a fs 45, Rosa María Cevallos Coro a fs 46 José Pablo Llamatumbi Coro a fs 47, rinden testimonio concordante en cuanto a la posesión que mantiene la señora María Juana Morales Simbaña sobre el predio anteriormente singularizado sobre el cual ha realizado actos de señora y dueña

Una vez efectuado el análisis de las pruebas aportadas por la parte accionante conforme lo determinado en el Código de Procedimiento Civil, se observa que el juez en su sentencia hace referencia a la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio al tenor de lo dispuesto en el Código Civil¹⁷, señalando que: “el artículo 2410 del Código Civil, en su numeral segundo, dispone que se puede intentar la acción de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio sin

¹⁵ Código de Procedimiento Civil, artículo 113.- Es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en el juicio, y que ha negado el reo. El demandado no está obligado a producir pruebas, si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa. El reo deberá probar su negativa, si contiene afirmación explícita o implícita sobre el hecho, el derecho o la calidad de la cosa litigada. Impugnados en juicio una letra de cambio o un pagaré a la orden, por vía de falsedad, la prueba de ésta corresponderá a quien la hubiere alegado

¹⁶ Código de Procedimiento Civil, artículo 117.- Sólo la prueba debidamente actuada, esto es aquella que se ha pedido, presentado y practicado de acuerdo con la ley, hace fe en juicio.

¹⁷ Código Civil, artículo 2410.- El dominio de las cosas comerciales que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, puede serlo por la extraordinaria, bajo las reglas que van a expresarse: 1. Cabe la prescripción extraordinaria contra título inscrito; 2. Para la prescripción extraordinaria no es necesario título alguno; basta la posesión material en los términos del Art. 715; 3. Se presume en ella de derecho la buena fe, sin embargo de la falta de un título adquisitivo de dominio; 4. Pero la existencia de un título de mera tenencia hará presumir mala fe, y no dará lugar a la prescripción, a menos de concurrir estas dos circunstancias:

1. Que quien se pretende dueño no pueda probar que en los últimos quince años se haya reconocido expresa o tácitamente su dominio por quien alega la prescripción; y, 2. Que quien alega la prescripción pruebe haber poseído sin violencia, clandestinidad ni interrupción por el mismo espacio de tiempo.

la necesidad de título alguno, basta la posesión material de una cosa con ánimo de señor y dueño, lo que sucede en la especie”.

Finalmente, el juez, luego de hacer el análisis de las pruebas y su aplicación al tenor de lo establecido en la norma sustantiva, concluye haciendo referencia al artículo 2411 *ibidem*¹⁸, por el cual se establece el tiempo necesario a transcurrir para adquirir el dominio mediante prescripción extraordinaria, ante lo que señala:

De esta manera se justifican plenamente los fundamentos de la acción, en la forma prevista por el Art. 2411 del Código Civil, que dispone que el tiempo necesario para que opere la prescripción extraordinaria de dominio es el de por lo menos quince años, por lo que en la especie se hacen aplicables las reglas primera y segunda del Art. 2410 *ibidem*, en lo referente al tiempo, forma y modo de la posesión, acotando que la buena fe se presume de derecho, e inciso tercero del Art. 2410.

Conforme se puede apreciar, el juez sexto de lo civil de Pichincha en su sentencia del 25 de septiembre de 2012, se ha fundamentado en normas previas, claras y públicas referentes a la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio determinadas en el Código Civil, así como en las normas referentes a la prueba determinadas en el Código de Procedimiento Civil.

Por otra parte, es preciso señalar que los accionantes, a través de su demanda de acción extraordinaria de protección, han solicitado a esta Corte Constitucional efectuar una interpretación de normas respecto al régimen sucesorio determinadas en el Código Civil; sin embargo, es preciso aclarar que la presente situación escapa de la esfera de competencias de esta Corte Constitucional en razón que nos encontramos frente a un caso de interpretación de normas infraconstitucionales. En ese sentido este Organismo se ve imposibilitado de efectuar interpretaciones de normativa infraconstitucional, tarea que corresponde realizar a la jurisdicción ordinaria, porque, de lo contrario, se ocasionaría una yuxtaposición de funciones respecto de las competencias otorgadas a organismos jurisdiccionales ordinarios. Conforme lo señalado por esta Corte “... dentro de una acción extraordinaria de protección, que materialmente revisa cuestiones de constitucionalidad, mal puede realizarse sobre aspectos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de las materias y en las instancias correspondientes...”¹⁹.

En ese sentido, para evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.º 016-13-SEP-CC, estableció la siguiente regla de aplicación obligatoria en casos análogos, de efectos *inter pares e inter comunis*, para todas aquellas causas futuras y actualmente en trámite:

¹⁸ Código Civil, artículo 2411.- El tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción es de quince años, contra toda persona, y no se suspende a favor de las enumeradas en el artículo 2409.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

... 1. El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales (...) evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria...²⁰.

De esta forma, en el presente caso se aprecia una clara conflictividad a partir de la interpretación de normas infraconstitucionales que afectan intereses de los legitimados activos, situación que escapa de la competencia de la Corte Constitucional y de los fines constitucionales que persigue la acción extraordinaria de protección.

En base a lo expuesto en párrafos precedentes, esta Corte Constitucional considera que en el presente caso, no se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto el juez sexto de lo civil de Pichincha, ha utilizado normas previas, claras y públicas para resolver la causa puesta a su conocimiento.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

CASO Nro. 0090-13-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 25 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de abril del 2016

SENTENCIA N.º 121-16-SEP-CC**CASO N.º 0929-13-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El 16 de mayo de 2013, la abogada Sara Gricelda Torres Garay, por sus propios derechos, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 13 de noviembre de 2012, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la cual resolvió rechazar por improcedente el recurso de casación interpuesto por la accionante en el juicio de uso doloso de documento falso seguido en su contra.

El 30 de mayo de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0929-13-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, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 2 de julio de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0929-13-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.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación de la acción N.º 0929-13-EP a la jueza constitucional, Pamela Martínez Loayza, por tanto mediante memorando N.º 1556-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre de 2015, el secretario general de la Corte Constitucional remitió la causa a la jueza constitucional sustanciadora.

La jueza constitucional sustanciadora mediante auto del 10 de diciembre de 2015, avocó conocimiento de la causa N.º 0929-13-EP y dispuso notificar con su contenido a los jueces de la Sala Temporal de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días, remitan a la Corte Constitucional un informe detallado y argumentado de descargo respecto al contenido de la demanda que motiva la presente acción.

Detalle de la demanda

La abogada Sara Gricelda Torres Garay, el 16 de mayo de 2013, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 13 de noviembre de 2012, emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, que resolvió rechazar por improcedente su recurso de casación deducido en un juicio por uso doloso de documento falso seguido en su contra.

Al respecto, es necesario señalar que el 11 de septiembre de 2007, la señora Sara Gricelda Torres Garay presentó una demanda ejecutiva en contra del señor José Manuel Gómez Orellana y la señora Zoila Aida Argudo Gómez por la deuda contenida en una letra de cambio, resuelta mediante sentencia del 3 de octubre de 2008, por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Morona Santiago, declarando sin lugar la demanda y ordenando que en virtud de la información pericial constante dentro del proceso y por las posibles responsabilidades de orden penal, la actuario del Juzgado remita copias certificadas del proceso al agente fiscal del distrito de Morona Santiago para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

Dicha sentencia fue impugnada y la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago resolvió el recurso de apelación interpuesto por la abogada Sara Gricelda Torres Garay, y mediante sentencia de 13 de enero de 2009, desechó el recurso y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado. El 17 de febrero de 2009, la secretaria del Juzgado Cuarto de lo Civil del cantón Sucúa provincia de Morona Santiago, remitió el proceso a la Fiscalía del Distrito de Morona Santiago.

El agente fiscal de Morona Santiago, por los antecedentes puestos en su conocimiento, inició la indagación previa el 17 de febrero de 2009 y el 11 de agosto de 2009, se efectuó la audiencia de formulación de cargos en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Morona Santiago, en la cual el fiscal resolvió dar inicio a la instrucción fiscal y el juez ordenó como medida cautelar de carácter personal, que la abogada Sara Torres se presente cada quince días al Juzgado.

Posteriormente, el 8 de diciembre de 2009, se efectuó la audiencia preparatoria de juicio para emitir el dictamen fiscal correspondiente, en la que el fiscal emitió dictamen acusatorio en contra de la abogada Sara Gricelda Torres Garay, como autora del delito tipificado en el artículo 340 en relación con el 339 del derogado Código Penal, que correspondía al delito de utilización dolosa de documento falso.

En virtud de lo señalado, el 10 de diciembre de 2009, el Juzgado Primero de Garantías Penales de Morona Santiago, como consecuencia de la inhibición del juez temporal del Juzgado Segundo de Garantías Penales, emitió auto de llamamiento a juicio, ratificando la medida impuesta a la procesada de presentarse cada quince días al juzgado.

De esta forma, el 11 de diciembre de 2009, la abogada Sara Torres Garay presentó recurso de apelación del auto de llamamiento a juicio, recurso que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago resolvió no admitirlo por falta de fundamentación de conformidad con los artículos 344 y 345 del derogado Código de Procedimiento Penal, por lo cual confirmó el auto de llamamiento a juicio dictado por el juez penal.

Posteriormente, se desarrolló la audiencia de juzgamiento en el Tribunal de Garantías Penales de Morona Santiago, los días 14 y 15 de abril de 2011, en la que los jueces resolvieron declarar la culpabilidad de la acusada y mediante resolución del 4 de mayo de 2011, dictaron sentencia condenatoria en contra de la abogada Sara Gricelda Torres Garay, y la condenaron a un año seis meses de prisión, en virtud de la modificación reductora de la pena.

El 5 de mayo de 2011, la acusada interpuso recurso de apelación en contra de la decisión antes referida, que fue conocido en audiencia del 28 de febrero de 2011, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, que mediante sentencia del 2 de marzo de 2012, confirmó la decisión adoptada por el Tribunal *a quo*, en cuanto a ser condenatoria, pero reformó la pena y condenó a la acusada a doce meses de prisión correccional.

El 19 de marzo de 2012, la sentenciada interpuso recurso extraordinario de casación, que fue conocido por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la cual resolvió rechazar su recurso por improcedente, según consta en la sentencia del 13 de noviembre de 2012.

De la decisión adoptada por la judicatura referida, el 16 de noviembre de 2012, la abogada Sara Gricelda Torres Garay solicitó aclaración, que fue rechazada mediante auto del 23 de abril del 2013.

La abogada Sara Gricelda Torres Garay interpuso recurso de nulidad en contra de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia que rechazó su recurso de casación, resuelto mediante auto del 30 de abril de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, negando el recurso de nulidad y dispuso que se oficie al Consejo de la Judicatura, por el abuso del derecho en que a su parecer ha incurrido el abogado de la referida ciudadana.

De esta manera, el 16 de mayo de 2013, la abogada Sara Gricelda Torres Garay presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia que rechazó su recurso de casación interpuesto.

Al respecto, señaló que los jueces al emitir dicha decisión, vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto tomaron en cuenta únicamente el peritaje que se realizó en el proceso ejecutivo, que determinó que las firmas constantes en la letra de cambio no pertenecían a las personas que demandó el pago, mientras que indica que otros peritajes demostraron lo contrario.

A su vez, considera que la sentencia dictada dentro del proceso civil no tiene efecto de cosa juzgada en materia penal, así también que el informe pericial objeto de la presunta falsedad, fue presentado de forma extemporánea, por tanto no tendría ningún valor jurídico.

Derecho constitucional presuntamente vulnerado

Del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección, presentada por la abogada Sara Gricelda Torres Garay, se establece que la accionante señaló la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

La accionante, al deducir su demanda de acción extraordinaria de protección, expresó en su pretensión lo siguiente:

Al amparo de lo dispuesto en los arts. 11 numeral 3, 86 y 94 de la Constitución de la República del Ecuador, solicito a los señores Jueces de la Corte Constitucional, declaren en sentencia:

- 1.- La existencia de una acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada por los señores Jueces de la Sala Temporal Penal de la Corte Nacional de Justicia, con fecha, 13 de noviembre del 2012, en el proceso penal n.º 412-20112-AJ, que ha vulnerado el derecho [...] a la tutela efectiva, imparcial expedida de mis derechos, omitiendo utilizar principios rectores para la libre aplicación de prueba, concentración y contradicción.
- 2.- Se repare integral, material e inmaterialmente el daño que la sentencia materia de la acción por inobservancia constitucional que me ha ocasionado a mis derechos fundamentales, dictadas sin cumplir el debido proceso penal; por lo que solicito señores Jueces Constitucionales, se tome las medidas de derecho a una tutela judicial efectiva; determinándose las obligaciones positivas y negativas que deben correr a cargo del destinatario de la sentencia, a fin de que tenga la reparación integral.
- 3.- Se anule y se deje sin efecto la sentencia impugnada por violación de los derechos fundamentales referidos...

Contestación a la demanda

No obra en el expediente informe de descargo alguno por parte de la judicatura referida, pese a encontrarse debidamente notificada con la providencia del 10 de

diciembre de 2015 de la jueza sustanciadora, Pamela Martínez Loayza, conforme se desprende a fojas 27 y vuelta del expediente constitucional.

Procuraduría General del Estado

Según consta del expediente constitucional, el 22 de diciembre de 2015, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y señaló casilla judicial.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia del 13 de noviembre de 2012, emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, que en lo principal, resolvió lo siguiente:

... MOTIVACIÓN. (...) Los letrados deberían asimilar que a los Tribunales de Casación no le incumbe analizar lo fáctico ni lo probatorio de un proceso, aspectos en los que la condenada (...) basaron sus pretensiones casatorias, soslayando que los hechos y las pruebas pasaron los filtros preclusorios en las instancias menores. Los únicos aspectos que los Jueces de Casación consideran al momento de decidir, son los relativos a la violación del derecho en la sentencia atacada. En el caso, los recurrentes no se sometieron al espíritu y la praxis de la casación y procedieron como si intervinieran en un recurso de apelación o de la desaparecida tercera instancia. Cuando se propone casación, el recurrente está obligado a especificar la forma y manera como el juzgador violó la norma legal, en que consiste dicha violación, como ha influido en la parte dispositiva de la sentencia. LOS FUNDAMENTOS DE LA ENCARTADA. Como se anuncia en los antecedentes, la Ab. Sara Gricelda Torres Garay, aduce que el Art. 4 del Código Penal, ha sido violado en la sentencia, por indebida aplicación. La norma que se supone transgredida dice: “Prohíbese en materia penal la interpretación extensiva. El Juez debe atenerse, estrictamente a la letra de la ley. En los casos de duda se lo interpretará en el sentido más favorable al reo.” La “indebida o falsa aplicación” implica error en la selección de la norma, yerro que se produce cuando al fallar, el juzgador escoge una norma que no corresponde al caso, situación que no se observa en el fallo recurrido. Por otro lado, la infracción por la que se tramitó la causa y condenó a la Ab. Sara Gricelda Torres Garay, es la tipificada en el Art. 341 del Código Penal (uso doloso de un documento falso) reprimido con dos a cinco años de prisión correccional. El Art. 73 ibídem, permite en las infracciones sancionadas hasta con cinco años de prisión, reducir las penas hasta ocho días y seis dólares de multa, o sólo una de ambas sanciones. La única condicionante para acceder a la rebaja, es la presencia de por los menos dos atenuantes y la ausencia de agravante no constitutiva o modificatoria de la infracción; es decir, si existen mínimo dos atenuantes y no se observan agravantes, procede la rebaja; también procede cuando las agravantes integran el tipo penal y pasan a ser

constitutivas o modificatorias de la infracción, situación que no se ha dado en el caso. Por lo tanto, tampoco en la modificación de las penas se encuentra violación a las normas que las prescriben y regula. Por otro lado, aplicar el principio in dubio pro reo es potestativo del juzgador unipersonal o pluripersonal, en función de la sana crítica (lógica más experiencia), salvo que se trate por ejemplo de la entrada en vigencia una ley más benigna que la aplicada al reo, coyuntura en que se debe obligatoriamente aplicar la ley más benigna. Tampoco se detecta que aplicara extensivamente precepto legal alguno. En lo relacionado a la suscripción de un acuerdo transaccional entre la acusadora y la encartada que ésta reclama no ha sido considerada por los operadores de la justicia, olvida que la especie se trata de un proceso cuyo ejercicio de acción pública y que la justicia se encuentra en la obligación de continuar su trámite hasta su culminación. **LA FISCALÍA.** No existe óbice alguno para que un tribunal de alzada modifique la sanción, sea por atenuantes o por considerar que la sanción impuesta es excesiva en atención a principios constitucionales como el de la proporcionalidad entre el delito y la sanción. El juzgador, sea de instancia o casación, puede ampararse en atenuantes no registradas en la ley, pues las constantes en el Art. 29 del Código Penal no son taxativas sino puestas por el legislador a manera de ejemplo. (...) Cuando la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, en virtud de que no encontró agravante alguna que anulara las atenuantes, redujo la pena a un año, no estaba aplicando indebidamente los Arts. 73 y 74 del Código Penal, máxime que las partes no mencionaron la presencia de agravante alguna. **LA CULPABILIDAD.** En cuanto a la alegación de la encartada, de que no existe probada su culpabilidad, porque tres pericias grafológicas la favorecen frente a una en sentido contrario, se observa que el proceso no se instruyó por falsificación de documentos privados [sic] sino por el uso doloso de aquello; sin embargo, la defensa de la imputada se constriñó a probar la autenticidad de la letra de cambio, obviamente bajo el criterio que si probaba su legitimidad se desvanecía la imputación de uso doloso de la misma. Su insistencia en las experticias a favor de la legitimidad de la letra es errática como línea de defensa, pues jamás un peritaje es vinculante para el juzgador, que puede considerarlo no [sic]. Cuando en el derecho prevalecía el sistema de la prueba tasada, su argumento pudo tener acogida, pero ese sistema de valoración fue sustituido por el de la íntima convicción que significó un avance pero insuficiente, hasta derivar en la sana crítica, que obliga al operador a razonar respecto a las pruebas y sus decisiones. Esta referencia a la prueba se la hace no en el sentido de revalorar, lo que está prohibido a la Sala, sino con el propósito de establecer que la no estimación de algún medio probatorio no implica violación de ley alguna y consecuentemente no existe indebida aplicación de la ley en la sentencia. En cuestiones de culpabilidad, vale recordar a los casacionistas que desde décadas atrás, en la justicia penal impera la “culpabilidad normativa” que reemplazó por impracticable (lo que los tribunales aplicaban era en realidad culpabilidad ficta) a la culpabilidad psicológica (nexo causal psíquico a título de dolo o culpa entre el sujeto y la

infracción). La culpabilidad normativa se descompone en tres elementos: 1. Imputabilidad. 2. Conciencia de antijuricidad. 3. No exigibilidad de otra conducta. Por manera que al juzgador, al final de la etapa del juicio, para proclamar la culpabilidad y por ende la responsabilidad del procesado, le basta con constatar si es mayor, si al momento de delinquir: No padecía de alguna alteración mental que bloqueara su capacidad de entender y querer (imputabilidad); que tuviese conciencia de que cometía un acto prohibido por la ley (conciencia de antijuricidad), y, por último que se encontraba en capacidad y posibilidad de actuar conforme al querer de la norma que violó. Si concurren las tres situaciones, el sujeto es culpable y responsable. Por lo tanto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, en sujeción a lo preceptuado en los Arts. 349 y 358 del Código de Procedimiento Penal, rechaza por improcedentes los recursos de casación interpuestos tanto por la Ab. Sara Gricelda Torres Garay [...] pues ninguno de los casacionistas pudo demostrar la existencia de violación de la ley en la sentencia recurrida.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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 o 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 de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente 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, la Corte Constitucional.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Corresponde a la Corte Constitucional establecer si la sentencia de la cual se presentó acción extraordinaria de protección, vulneró o no derechos constitucionales, lo cual se planteará por medio del siguiente problema jurídico:

La sentencia emitida el 13 de noviembre de 2012, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?

El problema jurídico establecido por la Corte Constitucional del Ecuador, se refiere a la vulneración o no del derecho a la tutela judicial efectiva en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

En este orden de ideas, el derecho en cuestión se encuentra contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, que al respecto señala: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

En esta línea, el derecho a la tutela jurisdiccional es el derecho de toda persona a que se le atiendan sus reclamos en justicia; es decir, que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas que resguarden los derechos de las partes.

En efecto, la tutela judicial efectiva es trascendente en el ejercicio de todos los derechos reconocidos por la Constitución, la normativa legal y la jurisprudencia, razón por la cual este derecho tiene un contenido amplio y vasto de protección, de ahí que ante la alegación de vulneración a este derecho corresponde su análisis y verificación de observancia en el caso concreto.

Así pues, esta Corte Constitucional, a fin de establecer si existió o no observancia del derecho a la tutela judicial efectiva en el caso en cuestión, considera necesario remitirse al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que prescribe:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En consecuencia, la Convención Americana de Derechos Humanos de la cual el Ecuador es parte, establece que los Estados se comprometen a garantizar los tres parámetros citados *ut supra*, para la adecuada protección judicial en los procesos en los cuales se decidan sobre derechos.

En esta línea, la Corte Constitucional, al ser el máximo organismo de interpretación de la Constitución de la República del Ecuador, en relación al derecho a la tutela judicial efectiva, ha establecido como contenido esencial de este derecho tres aspectos: "... el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable, y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia"¹.

En este contexto, este Organismo procederá a realizar el análisis correspondiente en atención a los parámetros referidos, recordando que la presente acción extraordinaria de protección fue presentada el 16 de mayo de 2013, por la abogada Sara Gricelda Torres Garay en contra de la sentencia emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia que rechazó su recurso de casación interpuesto².

Previo a continuar, este Organismo estima oportuno retomar lo manifestado en párrafos precedentes en lo que respecta a la alegación realizada por la accionante, que la Sala de la Corte Nacional de Justicia al emitir la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en tanto, se tomó en cuenta, únicamente, el peritaje realizado en el proceso ejecutivo y en lo que respecta a que la sentencia de materia civil no hace efecto de cosa juzgada en materia penal, además que el informe pericial objeto de la presunta falsedad, fue presentado de forma extemporánea, en consecuencia no tendría ningún valor jurídico y a su parecer, aquello tenía que ser analizado por los jueces casacionales.

Por los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional del Ecuador procede al análisis de los tres parámetros de tutela judicial efectiva, para así determinar si existió la vulneración o no de este derecho por parte de los jueces temporales de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, al negar el recurso de casación interpuesto por la ahora accionante.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 050-15-SEP-CC, caso N.º 1887-12-EP.

² Es necesario indicar que también interpusieron recurso de casación, la acusadora particular, señora Zoila Aida Argudo Gómez y la Fiscalía General del Estado, pero en razón que la acción extraordinaria de protección sujeta del presente análisis, fue presentada por la señora Sara Torres, el análisis en el caso **sub judice** será respecto al recurso de la referida ciudadana.

1) El acceso a la justicia

El acceso a la justicia hace referencia al primer contacto de las personas con los órganos jurisdiccionales, en el reclamo por el reconocimiento de derechos frente a particulares y ante el Estado, en consecuencia es importante que los ciudadanos puedan en primer lugar, presentar o interponer las acciones o los recursos que la Constitución y la ley les faculta.

La sentencia objeto del presente análisis se refiere al conocimiento de un recurso de casación por parte de los jueces temporales de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, correspondiendo entonces analizar si en el presente caso, a la señora Sara Gricelda Torres Garay se le permitió la interposición del recurso respectivo.

En este contexto, a foja 136 del expediente de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, consta el escrito del recurso extraordinario de casación interpuesto por la señora Sara Gricelda Torres Garay en contra de la sentencia del 2 de marzo de 2012, dictada por la Sala de la Corte Provincial, que rechazó el recurso de apelación planteado por la accionante en contra de la sentencia condenatoria del 4 de mayo de 2011 del Tribunal de Garantías Penales de Morona Santiago, por el delito de utilización dolosa de documento falso en perjuicio de Zoila Argudo Gómez, y que la condenó a un año seis meses de prisión correccional.

A foja 231 del mencionado expediente, consta la aceptación del recurso de casación para el trámite ante la Corte Nacional de Justicia. Así también, se constata a foja 1 del expediente de la Corte Nacional de Justicia, que correspondió el conocimiento a la Sala Penal de Corte Nacional.

Por lo señalado, se colige que en relación a la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, la accionante tuvo acceso en un primer momento a la justicia; es decir, fue capaz de interponer el recurso extraordinario de casación, para ante los jueces de la Corte Nacional de Justicia, que de conformidad con las fojas señaladas, correspondió su conocimiento a la Sala Penal.

En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que el primer parámetro para la determinación de la observancia a la tutela judicial efectiva, no se ha vulnerado, porque existió acceso a la justicia en el caso *sub judice*.

2) El desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley en un tiempo razonable

El segundo parámetro para determinar si existió observancia del derecho a la tutela judicial efectiva, tiene dos componentes: el primero, que se configura en el proceso cuando es dirigido con observancia a lo establecido en la Constitución y la ley, y el segundo, que sea resuelto en un tiempo razonable.

En este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

... para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales, es preciso que en él se observen todos los requisitos que “sirv[an] para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”³, es decir, las “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”⁴.

De conformidad con lo manifestado, la importancia de este parámetro radica en que no solo es factible el simple acceso a la justicia, sino que dicho acceso es solo un primer momento, que se complementa con la observancia de los medios procesales establecidos por la normativa, por parte de quienes administran justicia, y con el cumplimiento de plazos razonables.

Así pues, al establecerse dos momentos para el cumplimiento de este segundo parámetro, la Corte Constitucional procederá a realizar el análisis correspondiente:

a) Desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley

Conforme lo señalado *ut supra*, la sentencia objeto del presente análisis, tiene relación con el conocimiento de un recurso de casación en materia penal, y que a la fecha estaba regulado conforme lo establecido en el derogado Código de Procedimiento Penal, a partir de los artículos 349 al 358 inclusive.

Al respecto, el recurso de casación es vertical, extraordinario y de naturaleza cerrada, lo que implica que no es una instancia adicional en el proceso, sino que su conocimiento corresponde a jueces distintos a los que resolvieron una causa, y que son de nivel judicial superior; que son los jueces de la Corte Nacional de Justicia, que en el caso en concreto, son los jueces penales de dicha Corte, pero que única y exclusivamente, pueden analizar el caso puesto en su conocimiento, respecto de causales taxativas contenidas en el artículo 349⁵ del derogado Código de Procedimiento Penal.

³ CIDH. El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A N.º 8; párr.25.

⁴ CIDH. Garantías judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A N.º 9; párr. 28 y CIDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A N.º 16, párr. 118.

⁵ Código de Procedimiento Penal. Derogado. Publicado mediante Registro Oficial suplemento N.º 360 del 13 de enero del 2000. **Art. 349.- Causales.-** El recurso de casación será procedente para ante la Corte Nacional de Justicia, cuando en la sentencia se hubiera violado la ley, ya por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, o por errónea interpretación. No serán admisibles los pedidos tendientes a volver a valorar la prueba.

De esta manera, revisado el escrito contentivo del recurso de casación interpuesto por la recurrente, señora Sara Torres, se establece que dedujo su recurso con fundamento en las causales de indebida interpretación y aplicación de los principios constitucionales relativos a la falta de validez de las pruebas obtenidas con violación a la Constitución y la ley, contenidos en el artículo 76 numeral 4 de la Norma Suprema, señalando como argumento principal que existió valoración inadecuada de la prueba por los jueces *ad quem* y por los jueces *a quo*.

Como consecuencia de la interposición de este recurso, conforme consta a foja 12 del expediente de casación, se desarrolló la audiencia oral pública y contradictoria el 24 de octubre de 2012, de acuerdo a lo señalado en el artículo 352⁶ de la ley de la materia, para el procedimiento en el conocimiento de dicho recurso.

De esta forma, en dicha audiencia, se emitió la sentencia correspondiente, la que fue notificada a las partes el 13 de noviembre de 2012, por tanto la Sala observó también lo constante en el artículo 358⁷ del derogado Código de Procedimiento Penal, para dicho procedimiento.

Así, la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, resolvió rechazar por improcedente el recurso interpuesto; además, respecto al argumento de la recurrente en relación a la indebida aplicación y falta de aplicación de normas respecto a la valoración de la prueba, la Sala estableció que está impedida de valorar nuevamente la prueba, y adicionalmente expresó:

Quando en el derecho prevalecía el sistema de la prueba tasada, su argumento pudo tener acogida, pero ese sistema de valoración fue sustituido por el de la íntima convicción que significó un avance pero insuficiente, hasta derivar en la sana crítica, que obliga al operador a razonar respecto a las pruebas y sus decisiones. Esta referencia a la prueba se la hace no en el sentido de revalorar, lo que le está prohibido a la Sala, sino con el propósito de establecer que la no estimación de algún medio probatorio no implica violación de ley alguna y consecuentemente no existe indebida aplicación de la ley en la sentencia.

Al respecto, es menester señalar que la sentencia emitida por la Sala de la Corte Nacional, tiene concordancia y observancia con la línea jurisprudencial establecida por este

⁶ *Ibidem*. **Artículo 352.-** El recurso se fundamentará en audiencia oral, pública y contradictoria, siguiendo el procedimiento previsto en el Art. 345 de este Código, en lo que fuere aplicable.

En las audiencias de los procesos de casación que tengan por objeto la impugnación de sentencias expedidas en procesos de acción penal pública, se contará con la intervención del Fiscal General del Estado, o su Representante o Delegado, debidamente acreditados.

⁷ *Ibidem*. **Artículo 358.-** Sentencia.- Si la Corte Nacional estimare procedente el recurso pronunciará sentencia enmendando la violación de la ley. Si lo estimare improcedente, lo declarará así en sentencia y devolverá el proceso al inferior para que ejecute la sentencia. Si la sala observare que la sentencia ha violado la ley, admitirá la casación, aunque la fundamentación del recurrente haya sido equivocada.

Organismo, respecto a la prohibición de valorar la prueba en casación, en tanto conforme lo expuesto constituye un recurso extraordinario con causales taxativas, y no una instancia adicional⁸.

Por otro lado, la Sala consideró que en el caso en concreto, la sentenciada insistió en probar que la letra de cambio era auténtica, lo que no tiene referencia con el delito que se le imputó, pues no se instruyó por falsificación de documentos privados sino por el uso doloso de aquellos documentos falsos.

Por lo analizado, se evidencia que la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resolvió el recurso de casación, de conformidad con las facultades y procedimientos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador⁹, y la ley penal vigente en el momento de su conocimiento –Código de Procedimiento Penal–.

b) Plazo razonable

Constituye un elemento importante para determinar si en un proceso ha existido tutela judicial efectiva, en razón que la misma normativa ha establecido plazos para el conocimiento de casos y adicionalmente, porque no pueden prolongarse de forma indefinida la resolución de causas, en tanto resuelven derechos y obligaciones de las personas.

Así pues, respecto del plazo razonable, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

... en su jurisprudencia la Corte ha establecido que el **derecho de acceso a la justicia** debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un **tiempo razonable** (resaltado fuera del texto). La falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. Asimismo, este Tribunal ha señalado que el “plazo razonable” al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta la sentencia definitiva.

La Corte usualmente ha considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo del proceso judicial: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de

las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso¹⁰.

En consecuencia, la Corte Constitucional con el fin de determinar si se ha producido vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, debe analizar si se observó el elemento objeto de estudio en el proceso en cuestión.

Así pues, previo a continuar, este Organismo considera pertinente retomar lo manifestado en párrafos precedentes respecto a los antecedentes para la emisión de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia:

El 9 de marzo de 2012, la señora Sara Gricelda Torres Garay interpuso recurso de casación en contra de la sentencia del 2 de marzo de 2012, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, que al conocer el recurso de apelación interpuesto por la referida ciudadana, confirmó la sentencia condenatoria expedida por el Tribunal de Garantías Penales de Morona Santiago, pero reformó la pena establecida de un año seis meses de prisión, a doce meses de prisión, por el delito de uso doloso de documento falso.

El 28 de marzo de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago aceptó a trámite el recurso de casación, y el 31 de marzo de 2012, la señora Zoila Argudo Gómez presentó un escrito señalando que el Tribunal solo fue conformado por dos jueces, porque uno renunció.

Así pues, en auto del 11 de abril de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago agregó al expediente copia de la renuncia de uno de los jueces que conformaba la Sala y la posesión de un nuevo juez, por lo cual, enmendando dicha providencia, aceptó el recurso de casación y ordenó se remita a la Corte Nacional de Justicia para el trámite pertinente de conformidad con el artículo 349 y 350 del derogado Código de Procedimiento Penal.

Según consta a foja 1 del expediente de casación, el 24 de abril de 2012, se recibió la causa en la Corte Nacional de Justicia y el 3 de mayo de 2013, se sorteó el tribunal de jueces para conocimiento de la causa.

El 24 de octubre de 2012, se desarrolló la audiencia oral, pública y contradictoria para la fundamentación del recurso de conformidad con el artículo 352 del derogado Código de Procedimiento Penal, en la cual el tribunal decidió rechazar el recurso interpuesto por la señora Sara Torres y la fundamentación del mismo fue emitida el 13 de noviembre de 2012.

Al respecto, se colige que el plazo comprendido entre la interposición del recurso hasta su finalización con la sentencia, puede determinarse como un plazo prudente en materia penal, para resolver los recursos de casación, en

⁸ La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia N.º 101-13-SEP-CC, del caso N.º 0403-13-EP, ha establecido que “... al ser el recurso de casación de carácter extraordinario la Corte Nacional de Justicia no tiene la facultad para valorar la prueba o estudiar los argumentos sostenidos por las partes durante la sustanciación de la causa pues, es un recurso que se fundamenta en el análisis de la legalidad de la sentencia recurrida”.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante registro oficial 448 del 20 de octubre del 2008. **Artículo 184.-** “Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes: 1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley...”.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mémoli vs. Argentina. Sentencia del 22 de agosto de 2013. Pág. 64.

tanto las instituciones se encuentran en la obligación de velar por la celeridad en virtud que en este tipo de materia, las sanciones son respecto a la libertad del ser humano¹¹.

Continuando con el análisis, conforme lo señalado en párrafos precedentes, deben analizarse cuatro parámetros a fin de establecer si el plazo en el cual se resolvió el recurso de casación fue razonable: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso:

a) Respecto a la complejidad del asunto, se evidencia que en el escrito del recurso de casación la recurrente pretendió que los jueces de casación analicen que los jueces de instancia no analizaron todas las pruebas, porque la letra de cambio, documento por cuyo uso doloso se le condenó, no fue falsificado, conforme constan en otros peritajes que están en el proceso.

Por tanto, los jueces casacionales, sin incurrir en un análisis de la prueba, tuvieron que desarrollar fundamentos para finalmente señalar que los jueces tienen el derecho a la sana crítica y que además, no se trataba de un caso por falsificación de documentos, sino más bien por uso doloso del mismo.

En consecuencia, la complejidad del caso atendió a dichos fundamentos, que siempre otorgan un análisis pormenorizado de los acontecimientos del caso, pero que en el caso en concreto no ha demandado un tiempo extenso de análisis superior a un año, tomando en cuenta que la pena fue de doce meses.

b) Respecto a la actividad procesal de la interesada, la accionante Sara Gricelda Torres Garay presentó su recurso de casación y no realizó incidentes ni solicitudes adicionales, por ello se evidencia que existió celeridad en el proceso, celebrándose la audiencia en la fecha señalada, sin diferimiento y en la misma, se emitió sentencia.

c) Con referencia a la conducta de las autoridades judiciales, según lo constante en el proceso, la Corte Nacional sorteó la Sala de Jueces que finalmente conocieron el recurso, quienes convocaron a audiencia y resolvieron en el plazo de siete meses quince días conforme lo expuesto, tomando en consideración que la sanción final fue de doce meses, por tanto no existió un plazo excedido en demasía por parte de los administradores de justicia, al emitir su decisión.

d) Finalmente, se debe analizar si existió una afectación en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Al respecto, por los antecedentes expuestos, se evidencia que no ha existido un plazo dilatado en exceso, sino que los jueces han resuelto el recurso en un plazo que atiende a la realidad fáctica del caso.

En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que no se ha vulnerado el plazo razonable en la garantía de la tutela judicial efectiva.

3) La ejecución de la sentencia

El último parámetro previsto para determinar si existió o no vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se refiere a la determinación de la existencia de ejecución de la sentencia, toda vez que las decisiones jurisdiccionales deben cumplirse, porque solo así pueden las personas estar realmente protegidas por el correcto inicio, desenvolvimiento y final de los procesos judiciales establecidos en la normativa.

En este contexto, revisada la sentencia del 13 de noviembre de 2012, emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, se evidencia que fue ejecutable; es decir, se tomó una decisión clara y concreta que expresaba el rechazo del recurso de casación y por tanto, confirmó la sentencia condenatoria y de la pena de doce meses por uso doloso de documento privado en contra de la ahora accionante, fundamentada en las actuaciones procesales desarrolladas en el tratamiento del caso.

En virtud de lo detallado, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que la sentencia del 13 de noviembre de 2012, emitida por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire,

¹¹ “El derecho penal tiene, aparentemente, una doble función contradictoria frente a los derechos de las personas. Por un lado, protege derechos y, por otro, los restringe. Desde la perspectiva de las víctimas, los protege cuando alguno ha sido gravemente lesionado. Desde la persona que se encuentra en conflicto con la ley penal, puede restringir excepcionalmente sus derechos, cuando una persona vulnera los derechos de otras y justifica la aplicación de una sanción. Por ello, el derecho penal debe determinar los límites para no caer en la venganza privada, ni en la impunidad”. Código Orgánico Integral Penal. Publicado mediante Registro Oficial suplemento N.º 180, del 10 de febrero del 2014. Exposición de Motivos.

Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0929-13-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 viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 122-16-SEP-CC

CASO N.º 0858-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Marco Fabián Zurita Godoy, director nacional de asesoría jurídica encargado y delegado del presidente del Consejo de la Judicatura, el 23 de junio de 2010, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 3 de junio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro del proceso de apelación de una acción de protección en el que se resolvió desechar dicho recurso, confirmándose la sentencia expedida por el juez segundo de garantías penales y tránsito de Cañar.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 30 de junio de 2010 que en referencia a la causa N.º 0858-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera

Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, el 30 de noviembre de 2010 a las 16:04, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0858-10-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 11 de enero de 2011, el secretario general remitió el expediente al despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, 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.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 16 de febrero de 2016.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 3 de junio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, la cual, en su parte pertinente, señala:

En consecuencia, todos los derechos y garantías establecidas en la Carta Fundamental, se los tiene que aplicar, exigir y cumplir de forma inmediata, así prescribe el numeral 3 del Art.11 de la Constitución, sin restricción alguna, adecuando la normativa secundaria, para que mantenga conformidad con sus disposiciones. De lo analizado (sic), se llega a la conclusión que, la reclamación de los accionantes tiene fundamento, no así las alegaciones de los accionados, por cuanto no se dio una aplicación inmediata para que se les reconozca su derecho constitucional, esto es, a trabajo de igual valor corresponde igual remuneración; y, que la remuneración de los servidores judiciales tiene que ser justa y equitativa en relación a la funciones que cumpla, siendo esto así, el reclamo constitucional se encuentra debidamente acreditado con los documentos que se adjunta a la acción incoada; ya que, la discriminación, hecho que determina diferenciación, desigualdad en el trato de cualquier índole, se contraponen a la igualdad en cuanto al principio aplicativo de los derechos que, se trata sin lugar, a duda, de uno de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático y en consecuencia una de las reglas constitucionales más sentadas. Es más la estructura misma de los derechos nos conduce a la igualdad frente al privilegio, un derecho no puede ser una pretensión arbitraria e inmotivada, sino una expectativa que alega razones y argumentos, que se estima “fundada”, “legítima” y un indicio clave de su legitimidad debe ser su carácter generalizable, es decir

la posibilidad de que los demás también puedan alegar una pretensión similar en iguales circunstancias. En este sentido conforme el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, homologación es: “el término que se usa en varios campos para describir la equiparación de las cosas (...)”, por lo que al mantener remuneraciones distintas por el ejercicio de una misma función es contrario a derecho, con lo cual, se establece una discriminación en el trato de categoría y económico que les corresponde a los accionantes, discriminación, marginación, segregación, postergación, relegación al momento de recibir su remuneración, ya que, no se puede aceptar se incumplan los preceptos constitucionales, puesto que, la normativa, reglamentación, regulaciones y resoluciones del Consejo de la Judicatura sobre la homologación, tenían y tienen que estar adecuadas a la Carta Magna, sin consideración a bandas o componentes salariales, que demuestran un trato diferenciado. Además no se puede aceptar la alegación de que se trata de un reclamo de mera legalidad, que no existe fundamentación, ni que existe el acto que viole derechos constitucionales de los legitimados activos; Al respecto, el Art. 88 de La Constitución, de ninguna manera establece que se deba recurrir a procedimientos previos u ordinarios para reclamar la violación u omisión de derechos constitucionales, ya que, es precisamente la acción de protección el mecanismo que establece la Constitución de la República, para conseguir el amparo directo y eficaz de esos derechos y cuando exista vulneración de los mismos, por actos u omisiones, como en el presente caso, al ser esto así, dicha alegación no tiene asidero legal, tanto más cuanto que, las juezas, jueces y autoridades administrativas; tienen que aplicar directamente el ordenamiento constitucional, así las partes no lo aleguen; además se tiene que considerar el contenido del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución, que presume ciertos los argumentos alegados por los accionantes, cuando por parte de la entidad requerida no se demuestre lo contrario, que es lo que en realidad ha ocurrido en el caso de la especie, dicho de otro modo, la accionada no ha desvirtuado de manera alguna la pretensión de los recurrentes; (...) consta además el informe que presentan los accionantes suscrito por el señor Secretario de la Dirección Provincial del Azuay, consta un grupo Personal que luego de haber interpuesto sus Acciones de Protección están ya cobrando en la Banda Techo”. De esta forma se ha demostrado y probado que a los accionantes se les debe reconocer una remuneración justa y acorde a su trabajo, la que tiene que ser igual a la que reciben otros compañeros que se encuentran en la misma escala y que cumplen las mismas funciones; SEXTO.- Se reitera que el valor diferenciado que no reciben los accionantes, constituye discrimen, les causa perjuicio, por lo que es imprescindible poner fin, para hacer justicia a ellos y sus familias, debido a que, los principios básicos de moralidad social con erga omnes. Por ello es necesario considerar: 1. Que las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con la Constitución, caso contrario carecerán de eficacia jurídica, y en el caso que nos ocupa la parte accionada no respetó este principio, al omitir la distribución

equitativa de las remuneraciones a los accionantes, inobservando los principios y derechos de igualdad y no discriminación, que elevados a categoría de preceptos constitucionales son de estricto cumplimiento; 2.- Que se ha demostrado la existencia de diferencia de sueldos de funcionarios judiciales que ejercen las mismas funciones en igualdad de condiciones, lo que viola el principio consagrado en el numeral 4 del Art. 326 de la Constitución, así como el derecho establecido en el Art. 82 (...); y, 3.- Que se ha vulnerado las disposiciones constitucionales ya referidas, como las contenidas en el Art. 228, inciso cuarto; 325 numeral 4; y, el principio de igualdad consagrado en el Art. 11 numeral 2 de la Constitución “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismo derechos, deberes y oportunidades...”. Por todo lo expuesto, La Sala, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, desechando los recursos interpuestos por el Dr. Fabián Zurita Godoy, Director Nacional de Asesoría Jurídica encargado y Delegado del señor Dr. Benjamín Cevallos Solórzano Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura y por el Dr. César Augusto Ochoa Balarezo, Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Cuenca, confirma la sentencia dictada por el señor juez a-quo.

Antecedentes de la presente acción

La señora María Augusta Rivas Sacoto, procuradora común de la señora Mónica Pesantez Molina y otros, presentó acción de protección en contra del presidente, director ejecutivo, vocales, miembros, director financiero y director de recursos humanos del Consejo de la Judicatura, argumentando que en su calidad de servidores judiciales de la Corte Provincial de Justicia de Cañar han recibido remuneraciones inferiores respecto de otros funcionarios cuyos sueldos fueron homologados mediante disposición ejecutiva. A partir de aquello, los accionantes alegaron haber sido objeto de discriminación por parte de los demandados, en cuanto sus remuneraciones no fueron debidamente homologadas de acuerdo al proceso de régimen remunerativo llevado a cabo en la Función Judicial en el año 2008; en tal sentido, a través de la acción de protección presentada los demandantes invocaron la vulneración del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación.

La acción de protección fue resuelta en primera instancia por el juez segundo de garantías penales de Cañar que mediante sentencia expedida el 10 de mayo de 2010, declaró procedente la demanda propuesta por los funcionarios judiciales.

Posteriormente, los legitimados pasivos apelaron de la sentencia dictada por el juez *a quo*, recurso que fue resuelto por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar a través de sentencia dictada el 3 de junio de 2010, en la que se desechó los recursos interpuestos y se confirmó la sentencia de primera instancia, considerando que se había vulnerado el principio constitucional de igualdad en perjuicio de los accionantes.

Descripción de la demanda**Argumentos planteados en la demanda**

El doctor Marco Fabián Zurita Godoy, director nacional de asesoría jurídica encargado y delegado del presidente del Consejo de la Judicatura, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar. La decisión judicial impugnada por el accionante, confirmó la sentencia subida en grado, en la que se declaró con lugar la acción de protección propuesta en su contra.

Según sostiene el legitimado activo, el tema objeto de la acción de protección propuesta por los funcionarios judiciales en contra de la entidad a la cual representa, constituye un asunto de estricta legalidad, en cuanto la homologación salarial reclamada por los funcionarios judiciales se encuentra debidamente establecida y regulada por la Ley, y además, debido a que no se ha configurado vulneración alguna de derechos constitucionales que amerite ser tutelada en la vía constitucional, como infundadamente lo señalan los jueces de apelación al confirmar la sentencia de instancia.

En tal razón, el legitimado activo sostiene que los jueces de apelación han dictado una sentencia carente de motivación, vulnerando así el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante a través de la presente acción extraordinaria de protección solicita se declare la vulneración del derecho constitucional invocado, el mismo que ha sido transgredido en la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar el 3 de junio de 2010.

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado el 24 de febrero de 2011, los doctores Germán Pacheco Garate y Manuel Mejía Granda, juez y conjuez temporal de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, en cumplimiento de lo dispuesto por el anterior juez sustanciador de la causa, remitieron su informe de descargo y en lo principal, manifiestan:

Que la Sala al dictar la sentencia impugnada ha actuado en plena observancia a lo previsto por la Constitución de la República, especialmente en lo relativo a la protección y garantía de los derechos de los trabajadores; así, señalan que la homologación salarial fue reconocida por el propio Consejo de la Judicatura y que lo que se ha hecho a través de la decisión judicial impugnada es únicamente, disponer que se aplique este beneficio a los demandantes.

Además, indican que el debido proceso fue observado durante toda la sustanciación del proceso, en el cual la parte demandada intervino en todas las etapas.

Comparecencia de terceros interesados**Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció mediante escrito presentado el 23 de febrero de 2016 y señaló casilla constitucional para las respectivas notificaciones.

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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 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

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos, 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.

En tal razón la referida acción es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la

actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución.

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional en el presente caso, determinará si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, el 3 de junio de 2010, ¿vulneró 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?

Desarrollo del problema jurídico

El argumento del legitimado activo al formular la demanda de acción extraordinaria de protección, radica en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos. A partir de aquello y de la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo considera pertinente orientar su análisis a determinar si el fallo dictado el 3 de junio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, cumple o no con los parámetros de motivación previstos por la Norma Suprema en su artículo 76 numeral 7 literal I, que expresamente establece:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

Así también, la garantía de la motivación es contemplada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que al referirse a los principios procesales aplicables a la jurisdicción constitucional, en su artículo 4 numeral 9, señala lo siguiente:

Art. 4.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

9. La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de 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.

Partiendo de dichas disposiciones, la garantía de la motivación constituye el mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas. La motivación como garantía del debido proceso busca asegurar que las decisiones judiciales y en general toda resolución de los poderes públicos, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sea el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica.

En tal razón, la motivación en el campo jurisdiccional impone al juez el deber de expresar en las decisiones judiciales de forma coherente y lógica los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido, demostrando la pertinencia de la aplicación de las normas utilizadas. De esta manera, la motivación comporta la garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado, en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados¹.

En función de los elementos anotados, esta magistratura, a través de su jurisprudencia, ha identificado la existencia de varias exigencias concernientes a la obligación de los jueces a la hora de motivar sus decisiones que van más allá de citar normas y principios, y de señalar cómo ellos se aplican a los casos concretos. La Corte Constitucional ha precisado que el análisis de la motivación implica además, observar la calidad de los argumentos plasmados en una resolución, indicando que: “La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual”².

Para llevar a cabo tal análisis, la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, determinó que la motivación como garantía del debido proceso se encuentra compuesta por tres requisitos, los cuales integran lo que este Organismo ha denominado como test de motivación:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. **Dicha exposición debe hacerse de manera razonable, lógica y comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto³ (énfasis añadido).

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-15-SEP-CC, caso N.º 1661-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP.

³ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

De acuerdo al criterio sostenido por esta Corte a partir de lo previsto por la Constitución de la República, la razonabilidad, lógica y comprensibilidad representan los parámetros que permiten identificar la debida motivación de una sentencia o auto; por consiguiente, la falta de uno de estos elementos será suficiente para determinar la carencia de motivación de una decisión judicial y la vulneración del derecho al debido proceso.

Razonabilidad

La razonabilidad debe ser entendida como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto a los principios y normas consagrados por el ordenamiento jurídico particularmente, con aquellos contenidos en la Constitución de la República, de modo que se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Norma Suprema y demás cuerpos legales, precautelando de esta manera la supremacía constitucional y la vigencia del ordenamiento jurídico. En tal sentido, la razonabilidad implica que la fundamentación de una decisión judicial y la construcción del criterio del juzgador deben realizarse sobre la base de las fuentes del derecho que resulten pertinentes a la naturaleza de la causa y que estén direccionados a la solución del conflicto.

De esta manera, el examen de razonabilidad necesariamente debe partir de la identificación de las normas enunciadas por los jueces para justificar su competencia dentro del caso, y aquellas normas inherentes a la naturaleza del proceso llevado a su conocimiento, de esta forma se tendrá certeza respecto de las fuentes del derecho que han dado lugar a su decisión.

A fin de examinar la razonabilidad de la sentencia impugnada, este Organismo debe referirse a los criterios anotados por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro de la decisión judicial impugnada, para ello es preciso considerar que el fallo objetado proviene de la garantía jurisdiccional de acción de protección, la cual constituye el mecanismo procesal idóneo y eficaz para la tutela y reparación de derechos constitucionales cuando estos resulten vulnerados. Al tratarse de una acción de protección, se debe resaltar que los jueces que actúan con competencia constitucional tienen la labor de desarrollar un análisis jurídico y concienzudo respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas, a partir de los elementos fácticos del caso concreto y de la normativa relacionada a los hechos, todo esto acorde a los preceptos que rigen la administración de justicia constitucional; por lo tanto, en el caso que nos ocupa, la decisión judicial objeto del presente examen, debe estar fundamentada por lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los criterios dados por esta Corte a través de su jurisprudencia respecto a la acción de protección, lo cual se procederá a verificar a continuación.

En este orden de ideas, se puede evidenciar de la lectura de la sentencia impugnada que los jueces de la Sala inician radicando su competencia en base a lo previsto por los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República

y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, seguidamente se refieren a la validez procesal, a las pretensiones del accionante y los argumentos del legitimado pasivo, para a continuación desarrollar las consideraciones argumentativas de la sentencia. Así, se observa que en el numeral “quinto” de la sentencia demandada, los jueces citan varias normas que se refieren a la aplicación y ejercicio de los derechos constitucionales, esto es los artículos 11 numeral 6 y 426 de la Constitución de la República; enuncian además, los artículos relacionados a los derechos y prohibiciones de los servidores públicos y los principios que rigen el derecho al trabajo, contenidos en los artículos 229, 230 y 326 de la Norma Suprema. En igual sentido, se hace constar una breve referencia del artículo 88 de la Constitución de la República, a partir del cual, los jueces de apelación indican que la acción de protección es el mecanismo previsto por la norma constitucional para conseguir el amparo directo y eficaz de los derechos consagrados por la Constitución y cuando exista vulneración de los mismos, en cuyo caso no es necesario recurrir a procedimientos previos para reclamar tal vulneración.

Como se observa, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar citan debidamente dentro de la sentencia impugnada las disposiciones constitucionales y legales que les conceden competencia para conocer de la causa, así como también aquellas relativas al tipo de acción que se resuelve y otras relacionadas al asunto objeto de la controversia.

No obstante, esta Corte puede advertir la falta de aplicación de determinadas reglas constitucionales relevantes y pertinentes para la resolución de la causa, lo cual será analizado con mayor detenimiento al abordar el requisito relacionado a la lógica; se trata de disposiciones constitucionales cuya aplicación resulta necesaria al momento de determinar la vulneración de los derechos constitucionales alegados en el caso concreto. Así, esta magistratura identifica que los jueces de apelación no se han referido, ni han realizado una aplicación integral de las normas contenidas en los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 178, 181 y 229 de la Constitución de la República, disposiciones constitucionales pertinentes al asunto materia de análisis, en cuanto consagran el derecho a la igualdad formal y material; las potestades del Consejo de la Judicatura en relación a la determinación del régimen remunerativo de los servidores de la Función Judicial, y las particularidades que rigen dentro del sistema de remuneraciones de los servidores públicos.

Bajo este análisis, la Corte Constitucional determina que los jueces de apelación han omitido en su argumentación elementos normativos constitucionales vinculados al caso *sub judice*, lo que implica que los operadores de justicia no han realizado una aplicación integral del texto de la Norma Suprema. Por tal motivo, siendo que la razonabilidad impone la obligación de que los operadores de justicia basen sus decisiones en la estricta aplicación de las normas constitucionales y legales pertinentes para la resolución de la causa sometida a su conocimiento, resulta evidente que la inobservancia de las disposiciones constitucionales

previamente identificadas, implica a su vez, que la argumentación desarrollada por el tribunal de apelación carezca de razonabilidad en su contenido.

Lógica

En lo que respecta a la lógica, este elemento debe ser entendido como la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir entre los presupuestos de hecho, las normas jurídicas aplicadas al caso y por consiguiente, con la conclusión adoptada por los jueces; es decir, nos referimos a lo que este Organismo ha definido como la coherencia materializada entre las premisas fácticas, premisas normativas y la conclusión obtenida. En igual sentido, a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha precisado que para la concurrencia de este parámetro es necesario que tanto las premisas normativas como las fácticas guarden coherencia y consistencia entre sí, esto es una congruencia lógica entre los hechos, las normas aplicables al caso, la conclusión y por consiguiente, respecto de la decisión final adoptada por los juzgadores.

Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que en el considerando “tercero”, los jueces de apelación se refieren a los fundamentos de hecho de la acción de protección interpuesta en contra del hoy accionante, así señalan que los entonces demandantes manifestaron “... que han venido recibiendo remuneraciones inferiores respecto de otros compañeros que han sido homologados mediante disposición ejecutiva para que todas las entidades del sector público asuman una verdadera transformación en la política salarial (...) existiendo por lo tanto una evidente discriminación, puesto que otros compañeros con idéntica función perciben una mayor remuneración...”.

A partir de dichos argumentos, se destaca que la pretensión de los accionantes se concretó a los siguientes requerimientos: “a.- Que se les dé igual tratamiento salarial homologado que tienen nuestros compañeros judiciales en igual rango, función o categoría; b.- El pago de los valores que nos conciernen con efecto retroactivo...”. De esta manera, se constata que los jueces de apelación han identificado de forma diáfana la premisa fáctica del caso, la misma que viene dada por los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de protección que antecedió a esta causa.

En lo que respecta a la premisa normativa, en el caso *sub judice* esta se encuentra integrada por las normas citadas por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar dentro del considerando “quinto” de la sentencia objetada. De manera que conforme se detalló en el análisis de la razonabilidad, el tribunal de apelación invocó en su argumentación los artículos 11 numeral 6, 84, 86 numeral 3, 88, 229, 230 numeral 3, 326 numeral 4, 424 y 426 de la Constitución de la República; los cuales, en lo principal, se refieren a la aplicación de los derechos constitucionales, al objeto de la acción de protección, a los derechos y obligaciones de los servidores públicos y a la supremacía de la Constitución. Así también, los jueces se refieren de forma conceptual al derecho a la igualdad y no discriminación, indicando que: “... la discriminación, hecho que determina diferenciación,

desigualdad en el trato de cualquier índole, se contraponen a la igualdad en cuanto al principio aplicativo de los derechos, que se trata sin lugar, a duda, de unos de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático y en consecuencia una de las reglas constitucionales más sentadas. Es más la estructura misma de los derechos nos conduce a la igualdad frente al privilegio...”.

Una vez identificadas las premisas del caso, corresponde determinar si existe coherencia entre estas y si las mismas guardan conformidad con la conclusión a la cual llegaron los juzgadores en su análisis; en tal sentido, se observa que la Sala en sus consideraciones, concluye lo siguiente:

De lo analizado, se llega a la conclusión que, la reclamación de los accionantes tiene fundamento, no así las alegaciones de los accionados, por cuanto no se dio una aplicación inmediata para que se le reconozca su derecho constitucional, esto es, a trabajo de igual valor, corresponde igual remuneración; y, que la remuneración de los servidores judiciales tiene que ser justa y equitativa en relación a las funciones que cumpla, siendo así, el reclamo constitucional se encuentra debidamente acreditado con los documentos que se adjuntan a la acción incoada; (...) por lo que al mantener remuneraciones distintas por el ejercicio de una misma función es contrario a derecho, con lo cual, se establece una discriminación en el trato de categoría y económico que les corresponde a los accionantes...”.

Como se observa, los jueces de apelación, a través de su análisis, llegan a determinar la existencia de un supuesto trato discriminatorio en contra de los accionantes y consecuentemente la vulneración del derecho a la igualdad. En tal razón, este Organismo a partir de la revisión de la sentencia impugnada, considera necesario hacer énfasis y analizar detenidamente los argumentos expresados por el tribunal *ad quem* en relación a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad. La Corte Constitucional a efectos de verificar si la argumentación de la sentencia bajo estudio guarda coherencia con las premisas fácticas del caso y con la normativa constitucional pertinente para la resolución de la causa, debe realizar algunas precisiones con respecto al contenido y alcance del derecho a la igualdad y no discriminación en el marco de la Constitución de la República, los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Ecuador, así como la jurisprudencia dictada por este Organismo. Una vez efectuadas dichas precisiones, se deberá determinar si dentro del análisis formulado por la Sala, se aplica correctamente el contenido y naturaleza del derecho a la igualdad de acuerdo a los parámetros fácticos del caso y si por lo tanto, contiene una motivación coherente y suficiente.

Ahora bien, conviene señalar que el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de discriminación constituye el pilar sobre el cual se asienta la teoría de los derechos constitucionales como base del Estado de derecho y por ende del Estado constitucional de derechos y justicia, es por ello que representa uno de los principios jurídicos reconocidos ampliamente a nivel internacional por los Estados, tanto en sus legislaciones internas como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De esta manera, la Constitución de la República en el artículo 66 numeral 4, reconoce y garantiza a favor de todas las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. A partir de esta disposición, la Corte Constitucional en orden a determinar el alcance del derecho a la igualdad, ha señalado que este derecho debe ser entendido sobre la base de dos dimensiones:

a) La **dimensión formal**, se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 número 2, primer inciso, cuando lo define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: ‘Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades’. De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, **la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos -individuales o colectivos- que se hallan en la misma situación.**

b) La **dimensión material**, en cambio, la enuncia la Constitución en el tercer inciso del número 2 del artículo 11, al señalar: ‘El Estado adoptará medidas de acción afirmativas que promuevan la igualdad real a favor de todos los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. Esta dimensión del derecho **supone en cambio que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el status de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos**⁴ (énfasis añadido).

En función de lo señalado, se puede colegir que la igualdad en sentido formal se refiere a la igualdad ante la ley *stricto sensu*, por medio de la cual se proclama que las normas jurídicas deben ser aplicadas a todas las personas, sin distinción de ninguna clase⁵. Esta categoría se refiere a la igualdad en la aplicación del derecho, lo que según el jurista Robert Alexi implica que toda norma jurídica debe ser aplicada a todo caso que cae bajo el supuesto de hecho previsto por la norma y a ningún caso que no caiga bajo dicho supuesto⁶. Es decir, se refiere al derecho de toda persona a ser tratada de manera igualitaria en cuanto a la aplicación de determinadas disposiciones legales, siempre que se enmarque en lo previsto por dicha norma jurídica.

Por otro lado, la dimensión material de este derecho, parte del reconocimiento de las diferencias existentes respecto a las condiciones materiales para el desarrollo de las personas en cuyo caso, corresponde al Estado, desarrollar y adoptar las acciones positivas necesarias que promuevan la equiparación de las situaciones materiales de los individuos o grupos sociales que se encuentren en desventaja frente a quienes tengan mejores condiciones.

Bajo esa diferenciación, cabe señalar que la aplicación de la ley debe direccionarse hacia los agentes que son sus destinatarios y que se encuentran en una situación paritaria, es decir tomando como principal variable, el hecho de que las personas que creyeran ser afectados en sus derechos se encuentren en categorías iguales, de manera que exista y se garantice un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas. Por tanto, el concepto de igualdad, visto como un derecho constitucional, implica un trato igual a situaciones análogas, pero diferente entre otras situaciones; es por ello que el propio ordenamiento jurídico contiene disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados y a su vez, prevé circunstancias en las que es necesario configurar un trato diferente a determinados agentes en virtud de ciertos presupuestos, circunstancias y hechos, existiendo un margen dentro de la configuración legislativa que permite realizar esta diferenciación⁷.

En tal razón, se debe entender que la diferenciación no siempre constituye una discriminación *per se*, ya que dentro de las distintas actividades realizadas por las personas, por ejemplo en el ámbito laboral se generan diferenciaciones que hacen necesaria la distinción en la aplicación de disposiciones normativas generales. En aquel sentido, la no aplicación de un determinado precepto legal a sujetos que se encuentran en categorías jurídicas distintas no puede ser considerada como trato discriminatorio, cuando dicha diferenciación obedezca a razones debidamente justificadas.

Definida así la naturaleza y alcance del derecho a la igualdad y no discriminación, este Organismo examinará si el análisis realizado por los jueces de apelación se muestra coherente con este principio constitucional y con los criterios que han sido expuestos precedentemente. La Corte Constitucional advierte que dentro de la sentencia impugnada los jueces se refieren al derecho a la igualdad en la aplicación de la homologación salarial de forma bastante general, considerando en igualdad de condiciones a todos los funcionarios judiciales que en su momento solicitaron el reconocimiento de dicha homologación. No obstante, esta magistratura debe resaltar en primer lugar, que el tratamiento del caso *sub examine* requiere efectuar un análisis más específico respecto al sistema que rige en la Función Judicial en cuanto al establecimiento de remuneraciones, así por ejemplo se debe tener en cuenta que los servidores judiciales se encuentran organizados dentro de un sistema de bandas y escalas salariales de acuerdo a la función que desempeñan, profesionalización, experiencia⁸,

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 0619-12-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 058-14-SEP-CC, caso N.º 435-11-EP.

⁶ Alexy, Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª Edición, Madrid, p. 348.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 058-14-SEP-CC, caso N.º 0435-11-EP.

⁸ Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 91.- REMUNERACIONES.- La remuneración de las servidoras y los servidores de la Función Judicial será justa y equitativa con relación a sus funciones. Valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia, de acuerdo con las instrucciones, los sistemas de clasificación, valoración de puestos y de remuneraciones que expida la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público.

etc.; por lo tanto, esto implica, examinar el caso observando las diferencias materiales en las que se enmarcan los hechos objeto de estudio, es decir aplicando el sentido material del principio constitucional a la igualdad.

En tal sentido, se advierte que dentro del caso que nos ocupa correspondía al tribunal *ad quem* determinar si el trato diferente al aplicar las escalas salariales de la Función Judicial a los entonces accionantes, constituía un trato discriminatorio o si por lo contrario, dichas diferencias provienen de la igualdad material entre los funcionarios; toda vez que como se ha señalado dentro del presente análisis, no todo trato distinto debe necesariamente ser considerado como una vulneración del derecho a la igualdad, siempre que la distinción realizada se encuentre fundamentada en criterios de objetividad y razonabilidad, y no sea el resultado de un accionar arbitrario, ilegal o irracional. Para llevar a cabo dicho análisis de igualdad material dentro del caso *sub judice*, el tribunal de apelación debía necesariamente considerar que los servidores públicos se encuentran sujetos a un marco jurídico especial y predeterminado, tal es así que dentro de las normas que regulan el sector público consagradas dentro de la Constitución de la República, encontramos el artículo 229 que se refiere a los derechos que corresponden a los servidores públicos específicamente, en relación a la remuneración, la disposición constitucional señala que: “Art. 229.- (...) La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”.

Del texto de la norma citada, se desprende que las remuneraciones en la esfera pública deben observar los parámetros determinados por la disposición constitucional, por lo tanto deberán ser justas y equitativas en la medida que su monto sea fijado acorde al desempeño o actividad que realiza el servidor o trabajador y dependerán de si este cumple o no con los presupuestos exigidos; en tal razón, la remuneración en el sector público está sujeta una serie de factores que permiten realizar diferenciaciones justificadas entre los funcionarios, en base a los criterios previstos por la misma Norma Suprema. Bajo esta línea de ideas, la Corte advierte que dentro del análisis desarrollado por el tribunal de apelación en la sentencia impugnada, se puede evidenciar una clara inobservancia del artículo 229 de la Constitución, al momento de examinar la alegada vulneración del derecho a la igualdad; pues, conforme se señaló previamente, no se puede establecer como premisa general que todo trato desigual implica un trato discriminatorio, más aún cuando existen condicionamientos normativos encaminados a que las personas alcancen una igualdad material bajo ciertas situaciones en las que es necesario realizar diferenciaciones, las mismas que en el caso en concreto se encuentran expresamente determinadas por la disposición constitucional que regula la remuneración de los servidores públicos. Cabe señalar que si bien los jueces de la Sala citan el contenido del artículo 229, no se verifica una aplicación concreta de la norma dentro de la argumentación desarrollada por el tribunal de apelación. Conviene señalar que esta magistratura constitucional, al referirse al sistema de remuneraciones que se aplica dentro del sector público, ha indicado previamente que:

Ahora bien, resulta fundamental comprender que estos parámetros previstos en la propia norma constitucional no dan pie a que se cometa una desigualdad o discriminación, sino todo lo contrario, ya que si el sistema diseñado para el establecimiento de remuneraciones, sus escalas y aumentos de grado, no consideran estos estándares, se podría estar frente a un esquema injusto e inequitativo y, por tanto, discriminatorio⁹.

Por lo tanto, es evidente que de acuerdo al sistema previsto por la Constitución, la determinación de las remuneraciones en el sector público obedecen a criterios que permiten realizar diferenciaciones según las funciones, capacitación, experiencia, etc., de cada servidor o funcionario; de ahí que en las diferentes instituciones pública se contemplen métodos de organización y estructuración de puestos y remuneraciones que se sujetan a los criterios expresamente previstos por la Norma Suprema y que precisamente, han sido establecidos con el único fin de garantizar igualdad en la remuneración de los servidores. En el caso bajo análisis este hecho se evidencia claramente, en cuanto el Consejo de la Judicatura configuró en su momento un sistema de escalas y bandas salariales para fijar las remuneraciones de los funcionarios judiciales.

En tal sentido, se observa que los jueces al dictar la sentencia impugnada no han considerado el alcance del derecho a la igualdad desde un punto de vista material, es decir tomando en cuenta las diferencias que podrían existir en las remuneraciones de los funcionarios judiciales en base a la norma constitucional contenida en el artículo 229 de la Constitución de la República; por el contrario, han considerado a todos los servidores de la Función Judicial en condiciones de paridad entre unos y otros, lo cual no solo que es desacertado, sino que además implica desconocer los parámetros constitucionales antes mencionados. De manera que la Sala ha pasado por alto el hecho de que no todos los funcionarios pueden ser considerados en igualdad de condiciones, pues la realidad permite evidenciar que los servidores pueden encontrarse por ejemplo en diferentes niveles de capacitación o experiencia, variables que influirán en la ubicación de las escalas y bandas correspondientes y por consiguiente, en la remuneración que les corresponda percibir, garantizando en estos casos una efectiva aplicación del derecho a la igualdad material.

A partir de lo señalado, la Corte Constitucional evidencia que en la sentencia impugnada la Sala ha inobservado el contenido integral de la norma constitucional que establece que la remuneración de los servidores públicos está sujeta a determinadas condiciones como la profesionalización, capacitación o experiencia de los funcionarios; por lo tanto, la aplicación única y restrictiva de una igualdad formal, como se realizó en la decisión judicial impugnada, atenta contra la naturaleza de este derecho y al modelo al cual se sujetan las servidoras y servidores públicos en el que se establece un sistema de remuneración específico, constitucionalmente predeterminado en el artículo 229 de Norma Suprema.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-15-SEP-CC, caso N.º 1661-12-EP.

En el mismo sentido, cabe puntualizar que los jueces provinciales han inobservado las diferentes potestades y facultades del Consejo de la Judicatura determinadas en la norma constitucional; es decir, la argumentación de la sentencia impugnada demuestra que el examen del derecho a la igualdad no se ha efectuado bajo un contexto integral constitucional, dejando al margen de su análisis la normativa contemplada en la Constitución de la República que confiere potestades y competencias específicas a este organismo del Estado. Es importante señalar que la Constitución de la República establece las atribuciones del Consejo de la Judicatura, así el artículo 178 determina que este es órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial además, el artículo 181 del mismo cuerpo normativo, determina sus funciones y atribuciones, entre las cuales se encuentran: conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, y, dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción.

De manera que el Consejo de la Judicatura cuenta con amplias facultades dentro lo que concierne a la fijación del régimen remunerativo de los servidores de la Función Judicial, conforme lo ha destacado esta Corte en pronunciamientos anteriores¹⁰; aspecto que en igual medida ha sido inobservado dentro del análisis efectuado por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cañar al examinar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad.

En función de las consideraciones expuestas, este Organismo advierte que la conclusión a la cual arribaron los jueces de apelación dentro de la decisión judicial impugnada, esto es la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, se encuentra basada exclusivamente en una interpretación del derecho a la igualdad desde su dimensión formal; pues, la sentencia analizada, no refleja que se haya realizado una valoración de los hechos del caso en base a la dimensión material de este derecho.

A manera de conclusión, la Corte Constitucional debe señalar que los jueces de apelación omitieron en el desarrollo de su argumentación una interpretación integral del texto constitucional respecto a lo establecido por la Norma Suprema en relación al derecho a la igualdad y no discriminación. Así también, en atención a las consideraciones anotadas previamente, es preciso resaltar que los jueces de apelación inobservaron en igual medida la normativa constitucional relativa al asunto materia de la controversia, esto es las disposiciones que regulan las remuneraciones de los servidores públicos y las competencias del Consejo de la Judicatura, consagradas en los artículos 178, 181 y 229 de la Constitución de la República. Cabe acotar que si bien dentro de la sentencia demandada, se menciona el artículo 229 de la Norma Suprema, no se verifica la aplicación concreta de esta norma constitucional en la argumentación de los jueces al analizar la supuesta discriminación generada en contra

de los accionantes, disposición que permite evaluar las particularidades en las que se enmarca el establecimiento de remuneraciones para los funcionarios del sector público.

Bajo este escenario jurídico, esta magistratura advierte que en orden a desarrollar una concatenación lógica de las premisas del caso *sub judice*, el tribunal de apelación al examinar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad alegado por los entonces accionantes, debía construir un argumento que permita establecer si el sistema de bandas y escalas salariales aplicado dentro de la Función Judicial representa en realidad un trato discriminatorio para los servidores de los órganos judiciales; aspecto que no se verifica en la sentencia impugnada, en la cual los juzgadores se limitaron a analizar el derecho a la igualdad desde un punto de vista meramente formal, sin entrar a considerar las circunstancias materiales del caso ni la totalidad de las reglas constitucionales pertinentes para la resolución del proceso, es decir no se constata en la sentencia impugnada una aplicación integral de la normativa constitucional que permita determinar con certeza la conculcación de derechos consagrados por la Constitución de la República, conforme lo exige la naturaleza jurídica de la acción de protección.

Por lo tanto, se verifica que la ausencia de un análisis de igualdad material dentro del caso *sub examine* y la inobservancia de las disposiciones constitucionales relativas al asunto objeto de estudio, generan a su vez un vacío en la argumentación de la decisión judicial impugnada, lo cual se traduce en la inexistencia de un vínculo o línea de causalidad entre las premisas del caso, el razonamiento realizado por los jueces y la decisión adoptada en la sentencia impugnada.

En tal razón, este Organismo determina que el fallo impugnado no guarda una coherencia lógica al determinar la vulneración del derecho constitucional a la igualdad.

Comprensibilidad

En lo que respecta 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. Ahora bien, de la lectura de la sentencia impugnada a través de la presente acción, se verifica que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica, derivan en una decisión judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo; por lo tanto, carece de una construcción coherente, lo que torna el contenido de la sentencia en análisis en incomprensible.

A partir de las consideraciones expuestas, se determina que la sentencia examinada en el caso *sub judice* no obedece a los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; por lo tanto, esta Corte concluye que la decisión judicial impugnada, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 021-15-SEP-CC, caso N.º 0500-10-EP.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos previsto en los artículos 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, esta Corte dispone:
 - 3.3 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 3 de junio de 2010, por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar dentro de la acción de protección N.º 120-2010.
 - 3.2 Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales, esto es al momento de dictar la sentencia de apelación.
 - 3.3 Disponer que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Justicia de Cañar, a fin de que previo sorteo, otra Sala conozca y resuelva el recurso de apelación, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0009-15-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 124-16-SEP-CC

CASO N.º 1498-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección es propuesta por los señores Andrade Torres Juana Azucena, Díaz Morales Elizabeth del Carmen, Vallejo Villegas Lorenzo Arturo, Rosas Solís Eloy Eliseo, Orozco Sánchez Carlos Enrique, Gómez Morales Manuel Alberto, Alemán Parreño Erasmo Reyes, Folleco Campaña José Ricardo, Aguilera Yunez Adolfo Ismael, Bozza Escobar Gregorio Alejandro, Cedeño Zambrano Milton Lucio, Almeida Pardo Leonardo Manuel, Jaramillo Sandoya Manuel Gregorio, Tomalá Arias Jorge Antonio, Villacrés Moreno Nelly Josefina, Luna Cascante Luis Enrique, Tamayo López Mario Byron, Moran Mejía Segundo Manuel, Gómez Morales Julio Leoncio, Arteaga Correa José Ramón, Campuzano Prado Germania del Rosario, Delgado Vergara Carlos Alejandro, Ramos Llanos Freddy Lupercio, Flores Cárdenas Jorge Gilberto, Molina Buenaño Miguel Angel, Barcia Robles Félix Humberto, Robalino Parrales Gustavo, Chusan Lam Carmen Edith, Chichande Astudillo Digno Magno, Palacios Anzules Gregorio Bonifacio, Gavino Mora Washington Wilfrido, Veloz Cuadrado Néstor Augusto, Vásquez Padilla Marcos Antonio, Burgos Carmona Martha, Macharé Holguin Julio y Maridueña Tomalá Jacinto Antonio en calidad de trabajadores eléctricos jubilados en contra de la sentencia del 10 de noviembre del 2011, dictada por la Sala Civil Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la

Corte Constitucional, para el período de transición, el 26 de septiembre de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 30 de enero de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1498-12-EP, por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 19 de febrero de 2013, le correspondió la sustanciación de la presente acción a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 29 de abril de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los jueces de la Sala de lo Civil Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de quince días. De igual forma, se notificó a los hoy accionantes en calidad de trabajadores eléctricos jubilados; así como al gerente general de la Corporación Nacional Eléctrica (CNEL) y al procurador general del Estado.

Decisión judicial impugnada

Los legitimados activos formulan la acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 10 de noviembre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011, cuya parte pertinente es la siguiente:

TERCERO: Los accionantes Abg. Washington Eduardo Salinas Tomalá en calidad de Procurador judicial de los señores Andrade Torres Juana Azucena, Díaz Morales Elizabeth Del Carmen, Vallejo Villegas Lorenzo Arturo, Rosas Solís Eloy Eliseo, Orozco Sánchez Carlos Enrique, Gómez Morales Manuel Alberto, Alemán Parreño Erasmo Reyes y otros, presenta la presente acción Constitucional, contra la Corporación Nacional de Electricidad y la ex Empresa Eléctrica hoy Corporación Nacional de Electricidad Regional Milagro, manifestando que todos los accionantes fueron trabajadores de la empresa accionada, quienes renunciaron para acogerse a la jubilación, ante lo cual los accionados le pusieron una liquidación referenciada al art. 26 del Contrato Colectivo de trabajo vigente, cuando se encontraba vigente el Mandato Constituyente Dos, que en su artículo 8 estableció el monto y sustituyó toda cláusula de contrato colectivo, actas transaccionales o similares que determinen valores por indemnización, por terminación de relación laboral, liquidación que afirman vulneran sus derechos constitucionales y el orden jerárquico de las leyes, y que ante su pedido de re liquidación de los valores fue negado por la institución accionada, siendo su pretensión se declare inconstitucional y nulo las actas de liquidación de haberes por renuncia voluntaria para la jubilación en

la parte correspondiente a la liquidación amparada en el art. 26 del Contrato Colectivo contenido en las diferentes actas adjuntadas debidamente, disponiendo que a los actores se los pague los valores diferenciales que por el Mandato Constituyente numero dos artículo ocho tienen derecho, esto es un reconocimiento de siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado según la fecha de la renuncia en el año 2008. CUARTO: La institución demandada alega que la acción Constitucional no es la vía pertinente para el reclamo de supuestas omisiones legales en el cálculo de indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación, que el ordenamiento jurídico ofrece una serie de mecanismos judiciales orientados a garantizar la protección o restitución de los derechos como los del presente caso, que de las pretensiones de los actores se verifica un conflicto de cálculo de indemnizaciones y aplicaciones de Mandatos Constituyentes y Contrato Colectivo, que deben deducirse individualmente ante un Juez de Trabajo, cuestiones de mera legalidad que torna improcedente esta acción. QUINTO: La acción de protección como mecanismo de protección de los derechos Constitucionales, no ha sido creada para reemplazar las acciones ordinarias, así lo determina el artículo 42 numeral 4 del Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, “cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Y artículo 40 del mismo cuerpo de leyes 3: “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”. En el presente caso del contenido de la acción y de la documentación presentada, sin lugar a dudas se advierte que la pretensión de los accionantes es el reconocimiento de un derecho, que es el de percibir una determinada cantidad de dinero por concepto de indemnización por jubilación, las cuales varían dependiendo cada caso, pues al decir de los actores difieren en tiempo de servicio los unos de los otros y que esto influye en su liquidación, para lo cual se requerirá no la acción de protección, sino un proceso judicial de contradicción en forma individual en el cual se analice cada caso y el derecho que a cada uno le asiste dependiendo de su situación jurídica, campo este que no entra en la esfera de las acciones constitucionales entre ellas la acción de protección, pues solo al juez ordinario, dentro de un proceso judicial corresponde establecer el derecho que le asiste a cada ex trabajador jubilado. SEXTO: El artículo 173 de la Constitución establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. En virtud de lo expuesto al ser el acto impugnado vía constitucional un acto de la administración pública, que refiere a aspectos de mera legalidad, la Constitución y el ordenamiento jurídico del país establecen los mecanismos y vías para su impugnación lo cual hace improcedente la presente acción Constitucional, sin que los accionantes justifique que dichos mecanismos no son eficaces para el reconocimiento de sus derechos. Por lo expuesto, esta Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Relaciones Vecinales de Guayaquil, ADMINISTRANDO

JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, revoca el fallo recurrido, y en consecuencia inadmite la presente acción de Protección. Ejecutoriada esta resolución la actuario encargada de la Sala remita copia de la misma a la Corte Constitucional en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 86 de la Constitución. Publíquese y Notifíquese.

De la solicitud y sus argumentos

En referencia a una posible vulneración de derechos constitucionales, los legitimados activos sostienen que la liquidación de valores no son asuntos de mera legalidad y que su demanda no ha sido abusiva, temeraria ni maliciosa, tampoco se ha interpuesto la acción de protección en contra de providencias judiciales.

Dentro de sus argumentos señalan que se los debía reliquidar e indican que: "... conforme a lo que dispone el Art. 8 del mandato constituyente dos, hemos alegado la jerarquía de la ley y su prevalencia porque el Mandato Constituyente es una Ley Orgánica...", observándose esta norma expresa y por tanto, su derecho a la seguridad jurídica.

Que al ser jubilados, no se ha tomado en cuenta su condición de grupo vulnerable y que con la sentencia que impugnan al haberse vulnerado el principio de igualdad, se les ha negado su derecho al buen vivir, a mantener una vida digna y a ser considerados como grupos vulnerables.

Manifiestan que se ha vulnerado su derecho a la igualdad toda vez que existe una sentencia de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay referente a la acción de protección N.º 586-2009 del 18 de enero de 2010 en la que se resuelve a favor de los trabajadores públicos del Ministerio de Obras Públicas, para que se realice una nueva liquidación en estricta aplicación del mandato constitucional y que en tal virtud, no se ha considerado el efecto *inter comunis* que deben tener las sentencias constitucionales en los términos que ha manifestado la Corte Constitucional de Colombia.

Que los trabajadores del Ministerio de Obras Públicas renunciaron para acogerse a la jubilación, al igual que los ahora legitimados activos y por lo tanto, se trataría de casos iguales. Que al negárseles la acción de protección, se les estaría vulnerando su derecho a la igualdad, ya que no tendrían los mismos derechos y oportunidades de acceder al Mandato Constituyente N.º 2 y se verían discriminados al no garantizarles la aplicación de ley orgánica que tiene el referido mandato.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Los legitimados activos consideran que en el presente caso se ha vulnerado el derecho constitucional a la igualdad y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 66 numeral 4 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

La pretensión concreta de los accionantes es que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que se "... restituya los derechos fundamentales y derechos humanos violentados esto es el derecho al acceso al mandato constituyente dos en su artículo ocho para ser reliquidados conforme a esta norma acción constitucional conforme lo ha recibido otros trabajadores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas..." (sic).

Contestación a la demanda

Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

Johanna Alexandra Tandazo Ortega en calidad de jueza titular de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas comparece y pone en conocimiento que ha sido encargada del despacho cuyo titular fue el abogado José Ricardo Villagrán Cepeda y señala casillero judicial.

Terceros interesados

Jorge Jaramillo Mogrovejo, representante de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad (CNEL-EP), mediante escrito presentado el 20 de mayo de 2015, señala casillero judicial.

Procuraduría General del Estado

A foja 149 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala la casilla constitucional N.º 18 para las notificaciones correspondientes.

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 e y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su

vulneración. En este sentido, la Constitución del 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De conformidad con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En virtud de aquello, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En consecuencia, tiene como finalidad proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

Para garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las partes, se estima pertinente pronunciarse sobre aquello que es objeto de la acción extraordinaria de protección; es decir, corresponde examinar si en la decisión judicial del 10 de noviembre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011, existe vulneración de derechos constitucionales.

Determinación de los problemas jurídicos

En aquel sentido, la Corte Constitucional considera necesario el planteamiento y posterior resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 10 de noviembre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la igualdad previsto en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República?
2. La sentencia del 10 de noviembre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011, ¿vulnera 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 sentencia del 10 de noviembre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la igualdad previsto en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República?**

Conforme lo señalado en su demanda de acción extraordinaria de protección, los legitimados activos consideran que en el presente caso se ha vulnerado su derecho a la igualdad. La igualdad como principio y derecho constitucional, se encuentra consagrado en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República:

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

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

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

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

En términos generales, esta Corte ha señalado que la igualdad y no discriminación como derecho y principio constitucional¹, "... halla su reconocimiento en la Constitución de la República como un presupuesto para la consecución del Estado constitucional de derechos y justicia. La obligación constitucional de garantizar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales no puede verse cumplida sin que se verifique la condición de no excluir a ningún sujeto de tal estatus".

De este modo, a través del derecho a la igualdad, se pretende el reconocimiento de su condición de individuo y por tanto, la titularidad de derechos relacionados con la dignidad humana. Así, se advierte que el Estado debe dar un trato similar o idéntico a personas que se encuentren en una misma situación, así como evitar tratos diferenciados que generen privilegios a ciertos individuos por sobre otros.

En este orden de ideas, es preciso mencionar que esta Corte ha señalado que este derecho y principio constitucional

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-14-SEP-CC, caso N.º 1250-11-EP.

cuenta con una dimensión formal y una dimensión material. Respecto de la dimensión formal, este Organismo ha manifestado que:²

... se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 numeral 2 primer inciso, cuando se la define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos individuales o colectivos- que se hallan en la misma situación.

En relación a la dimensión material, este Organismo señaló que:

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

En otras palabras, la igualdad formal implica que ante el sistema jurídico todas las personas deben tener un trato igualitario. La igualdad material se refleja en cambio en la realidad de un individuo, el mismo que consiste en el tratamiento hacia determinadas personas en situaciones paritarias o idénticas. De esta manera, corresponde al Estado adoptar un trato uniforme para todas las personas que se encuentren en una situación similar o paritaria (dimensión formal) y mientras que, ante personas con características diferentes adoptará un trato diferenciado que procure equiparar la situación fáctica de los sujetos (dimensión material) involucrados³.

De igual manera cabe señalar que la igualdad y no discriminación como derecho y principio, se proyecta en el momento en que se aplica la ley; no obstante, esta aplicación debe direccionarse hacia sus receptores que se encuentren en una situación paritaria. Consecuentemente las personas que creyeran afectados sus derechos deben encontrarse en categorías paritarias, es decir representa una regla de trato idéntico para aquellas personas que se encuentren en circunstancias idénticas. Así lo señaló la Corte Constitucional, para el período de transición, que determinó⁴:

... se dice que el principio de igualdad y no discriminación no puede ser analizado de una forma general, porque existen particularidades en las cuales

se radican diferencias entre uno y otro individuo, que harían pensar que el tratamiento no es igualitario, cuando no es esa la realidad. Se reitera diciendo que este principio opera cuando las personas se encuentran en idénticas condiciones.

Es así que el concepto de igualdad, no implica trato uniforme por parte del Estado, sino un trato igualitario para situaciones idénticas, pero diferente ante otras situaciones. Es decir, habrá trato discriminatorio cuando exista trato diferente para individuos en igual situación fáctica: “... el trato discriminatorio consiste en colocar a una persona en una situación distinta al resto del conglomerado sin ninguna causa justificable; es decir, comporta que bajo unos mismos supuestos fácticos se restrinjan derechos a las personas por una determinada circunstancia específica⁵”.

En igual sentido, esta Corte Constitucional ha establecido que:

... la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación al artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ha señalado que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación; que “la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe precisarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable. En suma, se produce una discriminación cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable⁶.

Con los antecedentes expuestos, de la revisión de la demanda formulada ante este Organismo constitucional, se advierte que los legitimados activos consideran en lo principal, que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 10 de noviembre de 2011, ha vulnerado su derecho a la igualdad en la medida que en un caso similar, la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en la sustanciación de una acción de protección, resolvió que se reliquiden a los accionantes de conformidad con lo establecido en el Mandato Constituyente N.º 2. Al respecto establecen en su acción extraordinaria de protección que:

... a los ex trabajadores del Ministerio de Obras Públicas en la Provincia del Azuay la Corte Provincial falló en su favor, es decir de la reliquidación conforme a lo que dispone el Art. 8 del mandato constituyente dos (...) Por la existencia de la Sentencia ejecutoriada de

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 0619-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 014-15-SIN-CC, caso N.º 0047-10-IN.

⁴ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 007-10-SIN-CC, caso N.º 0006-08-IN.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-14-SIN-CC, caso N.º 0060-09-IN

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

la Sala especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay referente a la acción de protección #586-2009 de fecha 18 de enero de 2010, debidamente protocolizada, en la misma resuelve a favor de los trabajadores públicos del Ministerio de Obras Públicas, que se les practique una reliquidación en estricta aplicación del Art. 8 del mandato constituyente dos (...) y porque no se ha considerado el principio de INTERCOMUNIS.

En este sentido, a fs. 77 del expediente de instancia, consta la sentencia a la que hace referencia en su demanda de acción extraordinaria de protección por la cual se ordena que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas "... proceda a liquidar a los accionantes, las diferencias en las liquidaciones equivalentes a lo que reclaman...". Cabe señalar que dentro del caso en referencia, los actores en la acción de protección alegaron:

... en el presente caso y a pesar que la cláusula trigésima del contrato colectivo indica con referencia al bono de jubilación por terminación de relaciones laborales, estos montos no podrán superar lo establecido en el inciso segundo del Art. 8 del Mandato Constituyente dos. Sin embargo de ello, el Ministerio, muy lejos de reconocer un valor superior al del mandato, al contrario ha cancelado un valor inferior a lo establecido en el mandato (...) que existe una omisión ilegítima por parte del Ministerio al no cancelarnos en su totalidad los rubros del Art. 8 inciso segundo del Mandato Constituyente.⁷

En otras palabras, los accionantes en el caso *sub judice*, al advertir que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su fallo del 10 de noviembre de 2011, resolvió de una manera distinta a la que resolvió la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en un caso "análogo", consideran que se ha vulnerado su derecho a la igualdad.

Es importante mencionar la jurisprudencia de esta Corte que ha recogido criterios doctrinales que permitan identificar si efectivamente ha existido un trato desigual o discriminatorio. Así, citando a Bernal Pulido⁸ ha expresado que:

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

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

En relación al primer mandato, por el cual se exige el trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas, es importante manifestar que en el caso *sub examine*, no existe esta situación, dado que la causa puesta en conocimiento de esta Corte proviene de una acción de protección planteada por extrabajadores de la actual CNEL del cantón Milagro en contra de dicha entidad, mientras que en el caso sustanciado ante la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, quienes presentaron la acción de protección fueron extrabajadores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. La sola diferencia en cuanto a la institución demandada, permite colegir que no existe una circunstancia idéntica por la cual se tenga que dar un trato similar. Además, si bien ambas disputas nacen a partir de la aplicación del Mandato Constituyente N.º 2 con relación al contrato colectivo, ambos contratos colectivos son independientes y no necesariamente contienen las mismas obligaciones y derechos; por tanto, nos encontramos ante diferencias fácticas sustanciales.

En relación al segundo mandato, esto es el de brindar un trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común, tampoco es aplicable al caso de estudio, pues existen ciertas similitudes entre los accionantes en las acciones de protección, por ejemplo el hecho de haber ostentado un cargo público.

El tercer mandato que consiste en brindar un trato igual a pesar de la diferencia, tampoco es asimilable al caso *sub judice*, por cuanto las similitudes entre los destinatarios no son más relevantes que las diferencias. Es decir, si bien se trata de funcionarios públicos que mediante acción de protección han solicitado la aplicación del Mandato Constituyente N.º 2 se trata de trabajadores que pertenecen a instituciones distintas, regidos por contratos colectivos distintos, siendo cada acción de protección un universo de análisis distinto como consecuencia de las diferencias fácticas.

Finalmente, el cuarto mandato establece que se debe brindar trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Así, se puede colegir que el caso *sub judice* recaería en este escenario, puesto que los legitimados activos en ambas acciones de protección, presentan más diferencias relevantes que similitudes, que conforme se mencionó en líneas anteriores, se trata de funcionarios públicos de distintas instituciones que presentaron una acción constitucional en base a situaciones fácticas propias de cada caso.

⁷ El texto del alegato formulado por los actores dentro de la acción de protección N.º 586-2009 fue extraído de la sentencia dictada por la primera sala especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay de 18 de enero de 2010.

⁸ BERNAL PULIDO, Carlos. "El Derecho de los Derechos", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Ira ed., 2005, 4la., reimpresión, p.257; citada en sentencia n° 009-15-SIN-CC, caso n° 0041-12-IN.

Conforme lo anteriormente expuesto se puede colegir que los jueces que conocen acciones de garantías jurisdiccionales analizarán los casos puestos a su conocimiento con observancia de las particularidades que cada caso amerita, aquello no implica por ende que todos los procesos de garantías jurisdiccionales deben ser resueltos de la misma manera por parte de los operadores de justicia, puesto que van a ser las características individuales de cada caso en concreto el objeto de análisis por parte de los juzgadores.

En el caso *sub examine* la alegación de los accionantes respecto a un trato desigual en la decisión emitida por parte de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su fallo del 10 de noviembre de 2011, al resolver de una manera distinta a una sentencia de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no tiene asidero, ya que conforme se determinó *ut supra*, los sujetos procesales demandantes (extrabajadores de CNEL-EP) no se encuentran en identidad fáctica con los accionantes de la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia del Azuay (extrabajadores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas).

En base a lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que en el presente caso, no se ha vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación de los accionantes, extrabajadores de CNEL Milagro, por cuanto ambas acciones de protección, presentan diferencias sustanciales que generan que no se encuentren en una misma situación jurídica paritaria.

2. La sentencia del 10 de noviembre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 594-2011, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República, respecto al derecho a la seguridad jurídica consagra 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 este sentido, este derecho, al garantizar el máximo respeto a la Constitución, tutela a su vez el respeto a los derechos reconocidos en la misma. De esta forma, la seguridad jurídica se constituye en el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en tanto consagra la previsibilidad del derecho, mediante el establecimiento de una obligación dirigida a todas las autoridades públicas a efectos de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico vigente.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 020-15-SEP-CC, determinó:

Según se desprende de la norma citada, la seguridad jurídica representa el elemento esencial y patrimonio común dentro de un estado de derecho, la cual garantiza

una convivencia jurídicamente ordenada, una certeza sobre el derecho escrito y vigente, así como el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Para aquello, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, debiendo ser claras y públicas, teniendo siempre la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídico, será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional⁹.

De lo indicado, la seguridad jurídica permite que las personas conozcan sus derechos y la normativa que rige la convivencia social, a efectos de que al momento de justiciar sus derechos, lo hagan con la confianza y seguridad de que el sistema de justicia brindará una solución basada en normas previas.

Además, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 230-14-SEP-CC, señaló:

De ello se puede colegir que la seguridad jurídica constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia para ello, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales¹⁰.

En este contexto, el derecho a la seguridad jurídica supone una obligación por parte de los juzgadores de aplicar normas previas, claras y públicas, explicando como las mismas se adecuan a los antecedentes fácticos del caso concreto, de forma tal que se genere una certeza práctica respecto de la decisión judicial y el ordenamiento jurídico vigente.

Así, es necesario proceder a analizar si los jueces provinciales, en la sentencia que dictaron, garantizaron el derecho de las partes a la seguridad jurídica.

En el caso *sub judice*, se advierte que la acción extraordinaria de protección deviene de una acción de protección planteada por los jubilados de CNEL-EP mediante la que se pretendía que se vuelvan a calcular los montos de indemnización que por jubilación voluntaria les correspondería en virtud del Mandato Constitucional N.º 2, pedido que en primera instancia fue concedido por el juez de instancia y que al ser conocido en apelación, fue negado por considerar los jueces que se trataba de temas de mera legalidad; por ello, esta Corte Constitucional determinará si la decisión emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-15-SEP-CC, caso N.º 0762-12-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 230-14-SEP-CC, caso N.º 1823-10-EP.

Los accionantes señalan que la decisión que impugnan, vulnera sus derechos constitucionales toda vez que en la acción de protección que presentaron, los juzgadores no han observado el contenido del Mandato Constituyente N.º 2.

Visto así el asunto, de forma preliminar, resulta imprescindible abordar la naturaleza jurídica del Mandato Constituyente N.º 2, pues los legitimados activos alegan que al no haberseles abonado económicamente el beneficio conforme el artículo 8 del precitado mandato, se habrían vulnerado sus derechos constitucionales

La Corte Constitucional, para el período de transición¹¹, respecto al Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente sostuvo:

Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente N.º 2 y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta.

Adicionalmente, en la sentencia N.º 002-12-SAN-CC¹², la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

... una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N.º 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición “hasta”, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas (sic).

De acuerdo a los pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional, para el período de transición, se concluye, por un lado, que el mandato constituyente, objeto del presente análisis, tiene la característica de ser ley orgánica, revestida de generalidad y naturaleza abstracta, y por otro lado, este mandato persigue el establecimiento de límites máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, sin instituir valores fijos para el pago de estos conceptos.

Ahora bien, luego de haber revisado el expediente constitucional de la acción de protección, que ha motivado la presente acción extraordinaria de protección y de acuerdo a los argumentos expuestos por los legitimados activos, se desprende que la discusión principal dentro del caso concreto, se refiere a un asunto de interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, norma, como ya se dijo, con rango de Ley Orgánica.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional previamente, a través de la sentencia N.º 096-13-SEP-CC¹³, se pronunció en los siguientes términos:

Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso *sub examine* se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma...

En este contexto, se debe mencionar que la naturaleza de la acción de protección delimita su accionar a la protección de derechos constitucionales, por lo que los conflictos que pudieren generarse respecto a la errónea aplicación o interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales, no pueden ser objeto de esta acción, pues para ello existen los intérpretes normativos competentes.

Precisamente, este es el argumento que utilizan los jueces provinciales en la sentencia impugnada:

QUINTO: La acción de protección como mecanismo de protección de los derechos Constitucionales, no ha sido creada para reemplazar las acciones ordinarias, así lo determina el artículo 42 numeral 4 del Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” Y artículo 40 del mismo cuerpo de leyes 3 “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.”. En el presente caso del contenido de la acción y de la documentación presentada, sin lugar a dudas se advierte que la pretensión de los accionantes es el reconocimiento de un derecho, que es el de percibir una determinada cantidad de dinero por concepto de indemnización por jubilación, las cuales varían dependiendo cada caso, pues al decir de los actores difieren en tiempo de servicio los unos de los otros y que esto influye en su liquidación, para lo cual se requerirá no la acción de protección, sino un proceso judicial de contradicción en forma individual en el cual se analice cada caso y el derecho que a cada uno le asiste dependiendo de su situación jurídica, campo este que no entra en la esfera de las acciones constitucionales entre ellas la acción

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-SAN-CC, caso N.º 0040-09-AN.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 002-12-SAN-CC, caso N.º 0041-09-AN.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 096-13-SEP-CC, caso N.º 0318-11-EP.

de protección, pues solo al juez ordinario, dentro de un proceso judicial corresponde establecer el derecho que le asiste a cada ex trabajador jubilado. SEXTO: El artículo 173 de la Constitución establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. En virtud de lo expuesto al ser el acto impugnado vía constitucional un acto de la administración pública, que refiere a aspectos de mera legalidad, la Constitución y el ordenamiento jurídico del país establecen los mecanismos y vías para su impugnación lo cual hace improcedente la presente acción Constitucional, sin que los accionantes justifique que dichos mecanismos no son eficaces para el reconocimiento de sus derechos. Por lo expuesto, esta Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Relaciones Vecinales de Guayaquil, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, Revoca el fallo recurrido...

De lo que se desprende que los jueces provinciales identifican normas previas, claras y públicas, que regulan la acción de protección y las aplican al caso concreto, explicando las razones por las cuales no se trata de temas que se encuentren en el ámbito de lo constitucional, sino, por el contrario, se trata de temas que requieren de “un proceso judicial de contradicción en forma individual en el cual se analice cada caso y el derecho que a cada uno le asiste dependiendo de su situación jurídica, campo este que no entra en la esfera de las acciones constitucionales entre ellas la acción de protección, pues solo al juez ordinario, dentro de un proceso judicial corresponde establecer el derecho que le asiste a cada ex trabajador jubilado”.

En el caso concreto, cabe enfatizar que conforme a la argumentación presentada por esta Corte, el fallo emitido por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presenta una justificación objetiva respecto a la decisión adoptada con sujeción a la normativa constitucional y legal aplicable al caso; es decir, que los jueces identifican normas previas, claras y públicas que regulan la acción de protección y las aplican a los antecedentes de hecho del caso concreto con lo cual han garantizado la seguridad jurídica.

Otras consideraciones de la Corte

Con relación a la pretensión de la “reliquidación del pago de las jubilaciones con apego a la norma (Mandato Constituyente N.º 2)”, que reclaman los accionantes de las autoridades de CNEL-EP, cabe destacar que no corresponde a un asunto que deba ser abordado por esta Corte, tal y como se ha manifestado en ocasiones anteriores:

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”; es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de aquello, no se puede entrar a analizar,

menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta transgresión de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada¹⁴.

En efecto se observa que los argumentos de los accionantes no se relacionan directamente con la vulneración de derechos constitucionales que regulan el otorgamiento de pensiones jubilares, sino con el cálculo de valores que por su naturaleza deben ser tramitados en la vía ordinaria.

En virtud de aquello, esta Corte Constitucional vuelve a insistir una vez más que la acción de protección, no es la vía idónea para conocer un asunto de legalidad, puesto que para ello, el legislador ha diseñado las vías adecuadas para reclamar la pretensión de los accionantes, misma que no se encuentra en la esfera de lo constitucional como quedo indicado, limitando únicamente el actuar de los jueces constitucionales a temas de relevancia constitucional, así lo expresó en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC:

El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales...

En tal orden de ideas, se debe destacar que la propia Corte Constitucional, a través de la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP¹⁵, estableció sobre la acción de protección lo siguiente:

... la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

En consecuencia, dentro del caso *sub judice*, al encontramos frente a una acción de protección que se presenta para resolver problemas y controversias relacionadas con un aparente incumplimiento de normativa infraconstitucional, se determina que dichos conflictos no pueden ser resueltos a través de una acción constitucional, ya que aquello implicaría inevitablemente desnaturalizar dicha garantía jurisdiccional y su propósito fundamental, vulnerando así el debido proceso y la seguridad jurídica.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 333-15-SEP-CC, caso N.º 0690-15-EP.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

De acuerdo a lo dicho previamente, se determina que los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas actuaron haciendo una interpretación integral de la Constitución, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los precedentes y lineamientos señalados por esta Corte Constitucional, y aplicaron normas previas, claras y públicas a los antecedentes fácticos del caso en concreto con lo cual garantizaron la naturaleza de la acción de protección y el debido proceso, así como el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra en sesión del 20 de abril del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1498-12-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 lunes 09 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- Quito, a 20 de mayo de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

