REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SUPLEMENTO

Año III - Nº 712

Quito, martes 15 de marzo de 2016

Valor: US$ 5,00 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre
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

164 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN:

001-16-DCP-CC Declárese la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular propuesto por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República, contenido en el oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, por el cual se dispone la convocatoria a consulta popular a fin de que las ciudadanas y los ciudadanos habitantes del sector denominado "Las Golondrinas" definan a cual jurisdicción territorial provincial desean que pertenezca (Esmeraldas o Imbabura) 2

SENTENCIAS:

264-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Edison Yépez Vinueza 9

278-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar 21

305-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Sonia Inés Córdova Rodas y otras 36

332-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por Henry Aníbal Ayala Espinoza 49

001-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por Hilda Rebeca Jácome Pilaguano 56

001-16-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por Freddy David Ponce Palma y otros 62

001-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor Leandro Anselmo Ordoñez Salinas 80

Págs.

002-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Julio Vega Vaca 89

002-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el economista Guillermo Antonio Quezada Terán 99

003-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Ramiro Utreras Aguirre 107

003-16-SIN-CC Niéguense las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas por el señor Lenin Javier Maingón Martínez 118

003-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el doctor César Augusto Cordero Moscoso 130

004-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Celso Enrique Romero Aguilar 136

004-16-SIN-CC Acéptese la demanda de inconstitucionalidad planteada por la abogada María del Carmen Burgos Macías..... 143

005-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por Francisco Israel Guzmán Buitrón 157

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

DICTAMEN N.° 001-16-DCP-CC

CASO N.° 0007-15-CP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

La presente solicitud de dictamen constitucional fue presentada ante la Corte Constitucional, por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, mediante oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, por el cual solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar para definir la jurisdicción territorial provincial a la cual pertenecerá el sector denominado "Las Golondrinas" (Esmeraldas o Imbabura).

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente a ese entonces, que en referencia a la acción N.° 0007-15-CP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 20 de octubre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la presente acción.

Mediante memorando N.°1546-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre de 2015, suscrito por el Secretario General de la Corte Constitucional y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 18 de noviembre de 2015, se remitió al despacho de la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, la causa N.° 0007-15-CP para su correspondiente sustanciación.

Mediante providencia dictada el 23 de noviembre de 2015, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular N.° 0007-15-CP, presentada por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante la cual solicita a la Corte Constitucional emita dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular que tendrá lugar en el sector denominado "Las Golondrinas" 1. Provincia de Esmeraldas 2. Provincia de Imbabura. En lo principal se dispone: "PRIMERO.- Que se notifique con el contenido de esta providencia a las partes procesales, para el efecto tómese en cuenta las casillas constitucionales, casillas judiciales y correos electrónicos señalados en la presente casusa (…)".

De la solicitud de dictamen de constitucionalidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, solicitó que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular, para definir la jurisdicción territorial provincial a la cual pertenecerá el sector denominado "Las Golondrinas" (Esmeraldas o Imbabura) y cuyo texto íntegro es el siguiente:

Señor Doctor

Patricio Pazmiño Freire

PRESIDENTE CORTE CONSTITUCIONAL

En su despacho.

De mi consideración:

La Disposición Transitoria Décima Sexta de la Constitución de la República establece que en caso de conflicto de límites territoriales, de ser necesario,

el señor Presidente Constitucional de la República convocará a consulta popular para resolver los conflictos de pertenencia.

Concordante con la disposición constitucional, el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 934 de 16 de abril de 2013, establece que para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia, el Presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta.

Mediante comunicación de 24 de marzo de 2015, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Esmeraldas e Imbabura, remiten a la Presidencia de la República el "Acuerdo Parcial de delimitación territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura", acordando que el diferendo limítrofe en la zona de estudio "Las Golondrinas", sea resuelto por el Ejecutivo en aplicación a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

Mediante oficio N.º SNGP-STLI-2015-0815-OF de 18 de agosto de 2015, el Secretario Técnico del Comité Nacional de Límites Internos, remite a la Presidencia de la República el Informe de Diagnóstico Técnico Jurídico y Social de Límites Territoriales sobre el conflicto existente entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en el sector denominado "Las Golondrinas", por falta de precisión en los linderos, caso señalado en el artículo 18, letra b) de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

Mediante oficio N.º SNGP-STLI-2015-0833-OF de 16 de septiembre de 2015, el Secretario Técnico del Comité Nacional de Límites Internos, remite a la Presidencia de la República el Informe Técnico de Consulta Popular del mencionado diferendo limítrofe recomendando que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el referido diferendo limítrofe es la Consulta Popular.

El conflicto territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en la zona denominada "Las Golondrinas" es de larga data, sin que hasta la presente fecha se haya podido dar una solución, en consecuencia dicho diferendo debe ser solucionado mediante la expresión de la voluntad popular que decida sobre el destino de su propia comunidad.

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República y la letra e) del número 3 del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, les solicito, que se sirvan emitir dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado "Las Golondrinas", en la cual se formularía la siguiente pregunta:

¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado "Las Golondrinas"?





Provincia de Esmeraldas ____

Provincia de Imbabura ____

Emitido el dictamen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional dispondré al Consejo nacional Electoral que levante el respectivo censo electoral y proceda con la convocatoria de la consulta popular.

Petición concreta

El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado "Las Golondrinas", de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República y numeral 3 del artículo 75 literal **e)** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Texto de la pregunta propuesta para consulta popular

¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado "Las Golondrinas"?





Provincia de Esmeraldas ____

Provincia de Imbabura ____

Audiencia Pública

A foja 50 de expediente constitucional consta la razón sentada por la actuaria del despacho en la cual certificó que el 05 de enero de 2016 a las 10h30, se celebró la audiencia pública convocada mediante providencia dictada el 16 de diciembre de 2015. En esta diligencia intervino en calidad de legitimado activo el abogado Jose Luis Alarcón en representación de la Presidencia de la República. En calidad de legitimados pasivos el señor Línder Altafuya Loor, viceprefecto de la provincia de Esmeraldas, en representación del Gobierno Provincial de Esmeraldas, y el señor Pablo Jurado Moreno, prefecto de la provincia de Imbabura. Como terceros interesados: el señor Manuel Casanova, en calidad de alcalde del cantón Quinindé, el

señor Gullberi Nazareno, en calidad de presidente de la Junta Parroquial de Malimpia, el señor José Morocho, en calidad de miembro del Comité Pro-Mejoras "Las Golondrinas" y el señor Fidel Vélez, en calidad de miembro del Comité Pro-Mejoras "Las Golondrinas". Finalmente, intervino el abogado Fabricio Vásquez, en representación de la procuraduría general del Estado, por medio de videoconferencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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

> La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección tercera del capítulo cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento.

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

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a las consultas populares, señala expresamente que su control automático por parte de la Corte Constitucional estará regido "en los mismos términos y condiciones", que aquel a efectuarse respecto de la convocatoria a referéndum reformatorio de la Constitución de la República.

Dichas reglas contenidas en los artículos 102 a 105 de la ley. La primera encaminada a determinar si se cumplen los requisitos procesales para la realización de la consulta, si existe la competencia para efectuar la pregunta planteada y si se ha garantizado la libertad del elector, específicamente respecto de cargas de "lealtad" y "claridad". Esta dimensión protege la legitimidad democrática que se debe tener para realizar la pregunta, la que constituye un elemento sin el cual no se hace posible pasar a otro tipo de control.

Posteriormente, en este control se abarcará no solo el análisis del cuestionario, sino también los considerandos introductorios a las mismas. El control material se basa, entonces, en el asunto respecto del cual se hace la pregunta.

En el mismo sentido, el artículo 85 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional[1] prescribe la atribución de este Organismo para efectuar el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular.

Naturaleza jurídica de la convocatoria a consulta popular

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

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

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

En efecto, la consulta popular constituye la mejor forma

---

[1] Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.° 613 de 22 de octubre de 2015.

[2] Artículo 104 de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre del 2008.

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

Sobre el alcance del Control Constitucional

El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la Corte Constitucional debe realizar un control formal en relación con el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, así como el de la legitimidad del convocante y acerca de la garantía plena de los electores.

Además, es importante definir si el oficio presentado por el presidente de la República[3] es susceptible o no de control previo y vinculante conforme lo establece el artículo 438, numeral 2 de la Constitución de la República.

En referencia con la competencia general de la Corte Constitucional para conocer sobre la constitucionalidad de la realización de consultas populares, se considera que es necesario contextualizar el alcance de sus atribuciones. Al respecto, cabe mencionar que existen tres tipos de control constitucional reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: control posterior, control automático y control previo.

En relación al control posterior, es competencia de las cortes constitucionales realizar un examen de constitucionalidad abstracto de las normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico de un Estado. Es un control regresivo *ex post facto* y se constituye en la regla general, ya que se ejerce una vez que la norma objeto de control ingresó a formar parte del ordenamiento jurídico.

La segunda forma de control constitucional es el control automático o de oficio, en virtud del cual las Cortes y Tribunales Constitucionales pueden en casos excepcionales, revisar la constitucionalidad de ciertos actos jurídicos sin impugnación de parte; es decir, este tipo de control es el realizado a tratados internacionales y declaratoria de estados de excepción, conforme al contenido de los artículos 110, numeral 1 y del 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, el ordenamiento constitucional ecuatoriano prevé un último tipo de control de constitucionalidad: el control previo que a diferencia de los dos anteriores, es un examen realizado antes de la existencia jurídica de la norma. La jurisprudencia comparada ha señalado en diferentes ocasiones que el control previo es la excepción ya que, en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado[4]. La Constitución de la República en el artículo 104 menciona que se requerirá de un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas, así como un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular remitida por el presidente de la República.

En este caso es evidente que el control respecto a la solicitud enviada por el Ejecutivo a la Corte Constitucional mediante oficio N.˚ T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, se enmarca dentro del concepto de control previo.

En consecuencia, la Corte Constitucional realizará un control formal, previo y automático del procedimiento seguido por el Ejecutivo para conocer el contenido de la propuesta presidencial de consulta popular, la legitimidad del convocante y la garantía plena de los electores.

Análisis de la convocatoria a consulta popular

Al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar, si el oficio del presidente constitucional de la República cumple con las disposiciones constitucionales y legales para su procedencia; ante lo cual, se plantea el siguiente problema jurídico:

La pregunta formulada por el presidente de la República para ser sometida a consulta popular, ¿cumple con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantáis Jurisdiccionales y Control Constitucional?

El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[5] establece que la Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular y que dicho control se efectúa en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección 3 del capítulo 4 del título II del mismo cuerpo normativo.

Por tanto, corresponde a esta Corte Constitucional examinar y determinar si en el presente caso se han cumplido los presupuestos y requisitos que exigen los artículos 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referentes a: 1) El alcance del control constitucional; 2) Control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas, y 3) Control constitucional del cuestionario.

Sobre el alcance del control constitucional

El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías

[3] Oficio N.˚ T.7180-SGJ-15-709, del 02 de octubre de 2015

[4] Corte Constitucional de Colombia, sentencia N.˚ C-180/1994.

[5] Art. 1237.- Alcance.- La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento.
Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional.

Jurisdiccionales y Control Constitucional[6] determina que la Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: 1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, 2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución, y 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.

El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria

Mediante oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, el presidente de la República solicitó que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, de los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada.

Es importante señalar, además, que el oficio enviado por el ejecutivo, no es el decreto de convocatoria a consulta popular, este más bien constituye un acto jurídico cuyo objetivo es hacer conocer a la Corte Constitucional la pregunta formulada que se aplicará en la consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado "Las Golondrinas", a fin que se proceda a analizar su constitucionalidad.

La Corte Constitucional una vez que ha examinado el contenido del oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, evidencia que éste cumple con las disposiciones de los artículos 104 y 438 de la Constitución de la República. Por lo tanto, no ha habido incumplimiento de las reglas procesales para la presentación de la solicitud de convocatoria, motivo por el que se procede a realizar el control previo de constitucionalidad de la misma.

Sobre la competencia - legitimación del presidente de la República

La Norma Constitucional, en su artículo 104, otorga al presidente de la república la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral "**que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes**". Asimismo, el artículo 147, numeral 14 de la Norma Suprema señala que una de las atribuciones del presidente de la República es convocar a consulta popular en los casos y requisitos previstos en la Constitución.

Por su parte, la disposición transitoria decimosexta de la Constitución de la República (vigente desde el 28 de octubre de 2008), ordenó que "para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia, se remitirán los informes correspondientes a la Presidencia de la República, que en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo y, **de ser el caso, instará la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia**" (Énfasis fuera del texto).

En consecuencia, el presidente de la República se halla constitucional y legalmente legitimado para disponer la realización de consulta popular y solicitar el pronunciamiento de las ciudadanas y los ciudadanos, sobre aspectos que a su criterio, puedan ser convenientes para aquellos, siempre que las preguntas sometidas a consulta popular no vulneren derechos ni garantías constitucionales, aspecto sobre el cual ha de pronunciarse la Corte Constitucional.

Acerca de la garantía plena de los electores

En cuanto a la verificación de la garantía plena de los electores, respecto a la claridad y lealtad de los actos preparatorios, esta Corte Constitucional considera que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 103 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este dictamen versará únicamente sobre la solicitud de convocatoria a consulta popular, los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada. Por lo tanto, el control de constitucionalidad, materia de este dictamen, se referirá a los considerandos que se introducen en las preguntas sometidas a consulta popular y al respectivo cuestionario de conformidad con los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sobre el control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas

En cuanto al control constitucional de los considerandos que se introducen en las preguntas sometidas a consulta popular, se verificará que en ellos no haya inducción de las respuestas de los electores; que exista concordancia entre el considerando que introduce la pregunta y el texto de la misma; que los considerandos contengan un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; que exista relación directa de causalidad entre el texto materia de consulta y finalidad o propósito que se señala en los considerandos que introducen las preguntas, y que no se proporcione información superflua o ninguna otra cosa que no guarde relación con el texto de la pregunta a ser aprobada por el elector, conforme lo señalado en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[7].

[6] Art. 103.- Alcance del control constitucional.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:
1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria;
2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y,
3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.

[7] Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:
1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;

De la revisión de la solicitud de dictamen, presentada por el presidente de la República, esta Corte Constitucional advierte que en los considerandos que anteceden a la formulación de la pregunta, se hace referencia a los siguientes aspectos: a) Concordante con la disposición constitucional, el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 934 del 16 de abril de 2013, establece que para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia, el presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta; b) Mediante comunicación del 24 de marzo de 2015, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Esmeraldas e Imbabura remiten a la Presidencia de la República el "Acuerdo Parcial de delimitación territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura", acordando que el diferendo limítrofe en la zona de estudio "Las Golondrinas", sea resuelto por el Ejecutivo en aplicación a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos; c) Mediante oficio N.˚ SNGP-STLI-2015-0815-OF del 18 de agosto de 2015, el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos remitió a la Presidencia de la República el Informe de Diagnóstico Técnico Jurídico y Social de Límites Territoriales sobre el conflicto existente entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en el sector denominado "Las Golondrinas", por falta de precisión en los linderos, caso señalado en el artículo 18 literal **b** de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos; d) Mediante oficio N.˚ SNGP-STLI-2015-0833-OF del 16 de septiembre de 2015, el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos, remite a la Presidencia de la República el informe técnico de consulta popular del mencionado diferendo limítrofe recomendando que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el referido diferendo limítrofe es la consulta popular y, e) El conflicto territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en la zona denominada "Las Golondrinas", es de larga data, sin que hasta la presente fecha se haya podido dar una solución, en consecuencia dicho diferendo debe ser solucionado mediante la expresión de la voluntad popular que decida sobre el destino de su propia comunidad.

De lo anotado se colige que en los considerandos señalados *ut supra* no existe una inducción de respuestas a la electora o elector, toda vez que los considerandos evidencian elementos descriptivos relacionados con la competencia del presidente de la República para convocar a consulta popular para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia; así como los informes técnicos que fueren remitidos por el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos hacia la Presidencia de la República, en el que se recomienda "que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el referido diferendo limítrofe es la Consulta Popular".

De otro lado, se advierte que los considerandos que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular evidencian absoluta neutralidad, carencia de carga emotiva y de ninguna manera advierte la intención de inducir las respuestas de los electores (pobladores del sector denominado "Las Golondrinas") para decidir a favor de una u otra jurisdicción provincial a la que desearían pertenecer (Esmeraldas o Imbabura).

Adicionalmente en los considerandos se hace notar que el conflicto territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en la zona denominada "Las Golondrinas" es de larga data, expresando como finalidad que el mismo debe ser solucionado a través de la expresión de la voluntad popular; aquello denota que los considerandos que sirven de fundamento a la solicitud de dictamen, formulada por el presidente de la República, guardan concordancia con el hecho objeto de consulta contenido en la pregunta cuya constitucionalidad se examina, esto es, el diferendo limítrofe entre las provincia de Esmeraldas e Imbabura, mismo que no ha sido solucionado por los representantes de ambos gobiernos provinciales, en los términos que prevé la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

De igual forma se evidencia el empleo de un lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva, expresado de forma sencilla y comprensible para el elector; existe una relación de causalidad entre el texto sometido a consulta popular y el objeto que persigue la misma, permitiendo una solución al problema territorial antes descrito.

Finalmente, se observa que los considerandos introductorios no contienen información superflua dirigida al electorado. En consecuencia, los considerandos expuestos por el presidente de la República y que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular, no contradicen la Norma Constitucional.

Sobre el control constitucional del cuestionario

Finalmente, corresponde también a esta Corte Constitucional verificar la constitucionalidad del cuestionario sometido a consulta popular, misma que debe reunir los siguientes parámetros: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta; la posibilidad de aprobar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; que la pregunta propuesta no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico y que las preguntas propuestas tengan efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, conforme lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[8].

3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

[8] Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:
1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos

En la especie, la pregunta sujeta a control de constitucionalidad es la siguiente:

¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado "Las Golondrinas"?



Provincia de Esmeraldas ____



Provincia de Imbabura ____

Del examen de la pregunta formulada por el presidente de la República, se advierte que la misma es concreta y precisa, y está formulada en una sola interrogante relacionada a que el elector escoja a qué jurisdicción provincial quiere que pertenezca el sector denominado "Las Golondrinas" (Esmeraldas o Imbabura), dándose cumplimiento al numeral 1 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Adicionalmente, la pregunta contiene la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente, aquello en razón que la pregunta es una sola, en relación a dos posibles respuestas que dependerá de la voluntad del elector (la pertenencia a Esmeraldas o Imbabura). La pregunta se halla formulada de forma tal que el elector estará en capacidad de decidir por una de las dos opciones propuestas (Esmeraldas o Imbabura), con aquello se da cumplimiento al numeral 2 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La propuesta de la pregunta está direccionada a establecer una situación limítrofe que durante larga data no ha podido ser resuelta para los pobladores del sector denominado "Las Golondrinas", frente a lo cual se denota que el beneficio que busca la consulta popular y en la especie la pregunta consultada está dirigida a la población del sector, con aquello se da cumplimiento al numeral 3 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, la consulta popular y la pregunta consultada tendrá efectos jurídicos al determinarse a través de aquella la pertenencia territorial del sector denominado "Las Golondrinas", ya sea a las provincias de Esmeraldas o Imbabura, lo cual repercute en la organización territorial y administrativa de estas provincias dentro del Estado ecuatoriano, pues luego de efectuada dicha consulta, corresponderá al órgano legislativo establecer, mediante la correspondiente Ley, a qué jurisdicción territorial provincial pertenece el sector denominado "Las Golondrinas", con aquello se da cumplimiento al numeral 4 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por tanto, del análisis integral de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular, formulada por el presidente de la República, esto es, los considerandos que anteceden a la pregunta, y de esta última, no se advierte que la solicitud contradiga ningún precepto constitucional, siendo procedente que se continúe el trámite pertinente y que el Consejo Nacional Electoral en acatamiento de la disposición emitida por el presidente de la República, convoque a consulta popular a las ciudadanas y ciudadanos que habitan en el sector denominado como "Las Golondrinas", a fin de que se defina, por esa vía, a qué jurisdicción territorial provincial desean pertenecer (Esmeraldas o Imbabura).

III. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1.- Declarar la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular propuesto por el economista Rafael Correa Delgado, presidente de la República, contenido en el oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, por el cual se dispone la convocatoria a consulta popular a fin de que las ciudadanas y los ciudadanos habitantes del sector denominado "Las Golondrinas" definan a cual jurisdicción territorial provincial desean que pertenezca (Esmeraldas o Imbabura).

2.- Remítase al presidente de la República el presente dictamen, a fin de que proceda a la expedición del correspondiente decreto ejecutivo por el cual se disponga al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular en el sector denominado "Las Golondrinas".

3.- Disponer que una vez emitido el respectivo decreto ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral organice el proceso electoral de consulta popular, con sujeción a las normas constitucionales y legales que sean pertinentes y al presente dictamen de constitucionalidad.

4.- Disponer que el Consejo Nacional Electoral como órgano rector en materia electoral, al elaborar las respectivas papeletas de votación en la consulta popular a desarrollarse en el sector denominado "Las Golondrinas", incluya las banderas a colores de las provincias de Esmeraldas e Imbabura, a fin de garantizar a los electores la posibilidad de identificar

componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

plenamente las opciones que a bien tuvieren en escoger en la consulta popular.

5.- El presente dictamen no implica un pronunciamiento material respecto de actos normativos que se expidieran con posterioridad como consecuencia del mandato popular expresado mediante consulta popular.

6.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 007-15-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 18 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 12 de agosto del 2015

SENTENCIA N.º 264-15-SEP-CC

CASO N.º 1957-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 31 de octubre de 2011, el doctor Edison Yépez Vinueza, procurador judicial del alcalde y del procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 08 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 685-2011, mediante el cual resolvieron rechazar la revocatoria de dichas medidas.

El 07 de noviembre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción N.° 1957-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 08 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1957-11-EP, y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

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

Mediante sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien mediante providencia dictada el 29 de octubre de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.° 1957-11-EP, a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Antecedentes fácticos

La señora Caterine Cañadas Burbano, el 31 de mayo de 2010, presentó una solicitud de medidas cautelares, con la cual pretendía cesar la amenaza o violación de derechos provenientes de la resolución 129-2009 CZVCH, emitida por el Comisario Metropolitano de la Zonal Valle de los Chillos, ratificada mediante resolución 613-2009 del Procurador Metropolitano, en las cuales se ordenaba el derrocamiento de una puerta de acceso, la garita de guardianía y una bombona de gas pertenecientes al conjunto residencial denominado “Sweet Home”, en donde habitaba.

Dicha acción constitucional recayó en el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, el cual mediante auto dictado el 18 de junio de 2010, concedió las medidas cautelares solicitadas y ordenó “(…) Suspender la resolución de derrocamiento ordenada por el señor Comisario Metropolitano de la Zona Valle de los Chillos, de la puerta de acceso al conjunto, de la garita y de la bombona de gas del Conjunto Sweet Home (…)”.

La institución pública accionada, el 09 de junio de 2011, solicitó la revocatoria de las medidas cautelares concedidas a favor de la señora Caterine Cañadas Burbano. Esta

petición fue negada mediante auto dictado el 21 de julio de 2011, por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, por considerar improcedente dicha petición.

De esta decisión, la institución legitimada pasiva presentó recurso de apelación, al estimar que la resolución en la que se concedió las medidas cautelares en referencia, no cumplió con todos los requisitos establecidos en la ley, habiendo sido otorgadas a la solicitante en forma ilegal e improcedente.

El 08 de septiembre de 2011, la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante auto resolvió rechazar el recurso de apelación planteado y, en consecuencia, confirmó la decisión subida en grado.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 08 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

> (…) CUARTO: La naturaleza de las medidas cautelares es proteger un derecho amenazado o que está siendo vulnerado, por eso su procedimiento es informal, rápido y eficaz en todas sus fases (Art. 31 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Cierto también que de acuerdo con la ley los bienes de dominio público son aquellos cuya función inmediata es la prestación de servicios públicos a los que están directamente destinados, encuadrándose dentro de ellos las calles públicas; pero la Constitución de la Republica establece que "Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica." Siendo el más alto deber del Estado el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (Arts. 30, 11 y 375), QUINTO: En la especie, un pasaje s/n de carácter público que sirve de acceso al Conjunto Habitacional Sweet Home por seguridad de las quince familias que la habitan se ha colocado una puerta de seguridad, una garita y una bombona de gas.- El hecho de la inseguridad que vive la sociedad ecuatoriana con atentados a la integridad personal, a la vida y bienes de las personas, es público y notorio, por lo que no requiere prueba de ninguna índole (Art. 27 del Código Orgánico de la Función Judicial), el tomar medidas de defensa frente a tanta agresividad criminal, como la realizada en el caso, no es más que el ejercicio de un legítimo derecho de elemental defensa, garantizado por la Constitución, por lo que la solicitud de que se revoque las medidas cautelares ordenadas por el juez de origen no puede prevalecer. En mérito de las consideraciones que anteceden, se rechaza el recurso interpuesto y confirma la providencia recurrida (…).

De la solicitud y sus argumentos

El doctor Edison Yépez Vinueza, procurador judicial del alcalde y del procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, el 31 de octubre de 2011 presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 08 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 685-2011, mediante el cual resolvieron rechazar la revocatoria de dichas medidas.

En lo principal, el legitimado activo sostiene que:

> (…) las resoluciones de los poderes públicos encuentran sustento solamente cuando se relacionan los hechos concretos con la normativa aplicable, lo cual no ha sido considerado al momento de dictar la sentencia objeto de la presente acción, ya que no se han resuelto todos los asuntos que fueron objeto de la acción de medidas cautelares, generando un fallo sin motivación al no resolver los asuntos que se han pedido tanto al impugnar la sentencia cuanto al solicitar la ampliación. Los señores Jueces omiten en su sentencia pronunciarse respecto a todos los puntos de la apelación y aun mas llegan a negar una ampliación de la sentencia necesaria y fundamental para determinar a la temporalidad de la medida cautelar, ya que lo resuelto por la Sala desnaturaliza la institución de la medida cautelar otorgándole características que son propias de la acción de protección, como es la posibilidad de dejar sin efecto actos administrativos de la administración pública de manera definitiva, lo cual evidentemente también afecta al derecho a la seguridad jurídica (…).

En ese sentido, el accionante alega que el auto impugnado, dictado por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró su derecho obtener una decisión debidamente motivada, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita que:

> (…) se dignen declarar la vulneración de los derechos constitucionales (…) Como consecuencia de lo anterior, se servirá dejar sin efecto la sentencia objeto de esta acción, y en su lugar aceptar la apelación presentada por el Municipio de Quito mediante escritos de 09 de junio y 26 de julio de 2011, y disponer la revocatoria de las medidas cautelares ordenadas mediante sentencia de 18 de junio de 2010 por el Tribunal Quinto de Garantías Penales (…).

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

Los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial

de Justicia de Pichincha, en calidad de accionados, no han remitido el informe requerido en providencia del 29 de octubre de 2013, pese a haber sido notificados legal y oportunamente.

De los terceros interesados

Comparece al proceso mediante escrito presentado el 07 de febrero de 2011, que obra a fojas 34 y 35 del expediente constitucional, la señora Caterine Alexandra Cañadas Burbano, quien en lo principal señala:

> (…) La acción de MEDIDAS CAUTELARES fue presentada y dirigida a cesar la amenaza y violación al derecho constitucional de seguridad o grave inseguridad que pretende el Municipio Metropolitano dejarme y dejarnos a los habitantes del Conjunto Sweet Home, proveniente de la expedición de las siguientes piezas procesales administrativas;; Resolución 129-2009-CZVCH de 22 de abril de 2009; ratificación de la Procuraduría mediante Resolución 613-2009 de 7 de octubre de 2009, Providencia N.º 707-2010-CZVCH de 23 de abril de 2010 y Providencia 954-2010 CZVCH de 19-05-2010 de Comisaría de la Zonal del Valle de los Chillos (…) la acción de derrocamiento de la puerta de acceso y seguridad del conjunto y el desalojo de la bombona de gas, vulnera mis derechos y garantías constitucionales lo que provocaría un daño grave e irreparable y un atentado en contra de esos derechos y garantías constitucionales que protege la Constitución, especialmente los derechos de seguridad de los niños, menores de edad, y discapacitados que se quedan solos en sus domicilios y que si se ejecuta el derrocamiento de la única puerta de seguridad que protege al conjunto, quedaríamos en total desprotección e indefensión (…) Por lo expuesto, de la manera más comedida solicito señora Jueza Constitucional que de conformidad con las normas citadas y las Sentencias Judiciales que obran del proceso, mantener las medidas cautelares y protegerlas (…).

Procuraduría General del Estado

El 07 de noviembre de 2011, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, en calidad de delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito el casillero constitucional N.° 18 para futuras notificaciones en la presente causa.

Amicus curiae

El señor Milton Iván Altamirano León, dentro de la acción extraordinaria de protección correspondiente a la causa 1957-11-EP, se presentó a través del *amicus curiae* como tercero interesado, en vista de identificarse como único perjudicado con las medidas cautelares dispuestas contra la resolución del Comisario Metropolitano Zonal Valle de los Chillos.

De la misma forma, señala que la afectación por él sufrida se relaciona con la propiedad que ostenta sobre la casa de habitación con terreno de 5000 metros, localizada en la avenida Río Amazonas, Lotización ex Hacienda El Colegio, Cooperativa San Gabriel, Parroquia Alangasí. Con el afán de proceder con la partición del referido inmueble comenzó las gestiones para tal efecto; sin embargo, la vía pública, pasaje sin nombre, que colinda con su propiedad, fue cerrada por los habitantes del conjunto Sweet Home, alegando que la vía en cuestión correspondía a la propiedad privada del conjunto.

Señala además que la Administración Municipal Valle de los Chillos ordenó el derrocamiento de la puerta y garita colocadas por el Conjunto Sweet Home, así como también el desalojo de una bombona de gas que ocupan un área que pertenece al Municipio, y por lo tanto, solicita que se revoquen las medidas cautelares.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 439 ibídem, que 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 a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta garantía jurisdiccional estableció previamente que:

> (…) La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que

> responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional (…)"[1].

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, 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 tal virtud, no se puede entrar a examinar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio debe estar dirigido directamente a la presunta transgresión de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

> El auto dictado el 08 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 685-2011, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno al problema jurídico

El auto dictado el 08 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.° 685-2011, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal *l* de la Constitución de la República?

Antes de entrar al análisis del problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: "(…) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (…)"[2] .

Así también, esta Corte ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente:

> (…) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial (…)[3].

En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que, el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo, esté sujeto a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la norma constitucional, constituyéndose este en un límite a la actuación discrecional de los jueces.

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho

---

[1] Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 364 del 17 de enero de 2011.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 0329-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 180-14-SEP-CC, caso N.° 1585-13-EP.

a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho[4].

Dentro de esta serie de garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal **l** el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos, y en caso de no estar debidamente motivadas, dichas resoluciones serán consideradas nulas[5].

En armonía con la norma constitucional "ut supra", el artículo 4 numerales 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la justicia constitucional se fundamenta en los siguientes principios:

> Art. 4.- (…) 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 (…).

En aquel sentido, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. Por tal razón, la motivación constituye la mayor garantía para una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como el nuestro.

En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que:

> (…) la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella (…)[6].

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación, sino que debe sustentarse bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general, adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectivo[7].

En este punto, es preciso hacer referencia a que el accionante, al impugnar el auto dictado por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, manifiesta que se vulneró su derecho a la motivación, ya que, a su criterio, el auto recurrido carece de coherencia y lógica jurídica al momento en que desarrollaron los argumentos fácticos, por lo cual se procederá a analizar los criterios que debe cumplir una decisión judicial para que se considere debidamente motivada.

Es así que la motivación, como garantía del debido proceso, contiene tres criterios para su cumplimiento efectivo que deben verificarse: 1) Razonabilidad; 2) Lógica y 3) Comprensibilidad. En relación a estos, esta Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> (…) la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general. (…)[8].

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N. º 0422-09-EP.

[5] Constitución de la República del Ecuador, Artículo 76, numeral 7, literal 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.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 167-14-SEP-CC, caso N.° 1644-11-EP.

cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos acarreará la vulneración de la misma y, consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Una vez señaladas las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso sub júdice, determinando si el auto impugnado cumple con los criterios de motivación antes indicados.

El accionante, mediante acción extraordinaria de protección, impugnó el auto dictado el 08 de septiembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ante la interposición del recurso de apelación a la revocatoria de medidas cautelares constitucionales, mismo que se sustentó en que la concesión de las medidas cautelares no tenía fundamento, en base a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo tanto, dicha decisión debe fundamentarse en disposiciones acordes a la naturaleza de este tipo de garantía jurisdiccional, sobre todo a las concernientes a la revocatoria de las medidas cautelares, y emitir conclusiones que no contradigan su esencia.

Sobre la Razonabilidad

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada es el de la razonabilidad, que consiste en que la resolución debe ser dictada en armonía con los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto.

Del análisis del auto recurrido, se evidencia que la Sala, en el primer considerando, realizó un recuento de lo antecedentes que dieron lugar al recurso de apelación a la revocatoria de las medidas cautelares. En el segundo considerando hizo referencia a la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares negada en primera instancia, mientras que en el considerando tercero, declaró procedente el recurso de apelación a la revocatoria de las medidas cautelares, conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el cuarto considerando, la Segunda Sala estableció, de acuerdo al artículo 31 de la Ley ibídem, que las medidas cautelares tienen por objeto proteger un derecho amenazado o que está siendo vulnerado, y que su procedimiento es informal, rápido y eficaz. Luego se explica la naturaleza de los bienes de dominio público y el derecho a las personas a un hábitat seguro y saludable, señalando finalmente que "el más alto deber del Estado el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución", sobre la base de los artículos 11, 30 y 375 de la Constitución de la República.

En el considerando quinto, respecto al análisis de fondo del recurso de apelación a la revocatoria de las medidas cautelares, la Sala se refirió al artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, el cual establece que "Las juezas y jueces, resolverán únicamente atendiendo a los elementos aportados por las partes. No se exigirá prueba de los hechos públicos y notorios, debiendo la jueza o juez declararlos en el proceso cuando los tome en cuenta para fundamentar su resolución", entendiendo que la inseguridad argumentada por la accionante del proceso de medidas cautelares, constituía una cuestión pública y notoria y, por lo tanto, no debía ser probada, en función de lo cual resolvió negar la solicitud de revocatoria de medidas cautelares.

En este punto, es preciso hacer referencia a la naturaleza del caso puesto en conocimiento de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, que por ser un proceso constitucional de medidas cautelares, se encuentra contenida en el artículo 6 segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece: "Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho"; en concordancia con lo señalado, la norma contenida en el artículo 26 del mismo cuerpo legal señala lo siguiente:

> Art. 26.- Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
>
> Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

En base a las normas citadas, debió calificarse la procedencia de la concesión y temporalidad de las medidas cautelares, y derivado directamente de aquello, observarse además la pertinencia de su revocatoria y apelación, una vez que si se contradice el sentido y naturaleza de las medidas otorgadas, este defecto debe ser corregido por los operadores de justicia, en miras del respeto al debido proceso y procurando la eficacia y eficiencia de los mecanismos procesales, conforme corresponde en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

En lo referente a la cuestión a ser resuelta, el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el procedimiento y causales de revocatoria de las medidas cautelares, cuestión que debió haber sido analizada de modo central en el auto de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, a la que no correspondía extender su deliberación hacia otras esferas, debiendo analizar lo expuesto en relación con el recurso de apelación al auto que negó la revocatoria de medidas cautelares dictadas.

Es así que esta Corte Constitucional considera necesario recordar que los derechos y principios constitucionales deben ser invocados bajo el entendido de una Constitución que al ser altamente garantista, debe procurar el mejor y

más efectivo ejercicio de los derechos constitucionales en un contexto técnico, integral y que observe de modo objetivo las cuestiones controvertidas para cada caso.

De modo específico, la norma contenida en el artículo 35 de la Ley ibídem establece tanto las causales como el fundamento de la revocatoria de medidas cautelares, conforme se puede observar a continuación:

> "Art. 35.- Revocatoria.- La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo **cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento**. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas.

Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días.". (Énfasis fuera del texto)

En tal virtud, esta Corte considera necesario subrayar que las normas invocadas por la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su sentencia del 08 de septiembre de 2011, no se ajustan a las cuestiones controvertidas en el caso, y de modo evidente, no pueden ser tomadas como sustento normativo de la resolución alcanzada, ya que no se refirieron a las cuestiones argumentativas y derechos planteados por las partes, como se observa en la norma previamente citada, ninguna de las causales ni aspectos de la revocatoria de medidas cautelares fueron analizados o abordados, así se observa además en el texto del auto objeto de análisis.

Por lo expuesto, en relación a la revisión sobre la pertinencia de las normas constitucionales y legales utilizadas u omitidas, como fundamento del auto dictado por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de la causa N.° 685-2011, es verificable que las mismas no corresponden a las cuestiones controvertidas, así como no responden a la naturaleza de la causa a ser resuelta, en virtud de lo cual, el referido auto ha transgredido el parámetro de razonabilidad como elemento constitutivo de la garantía de motivación, al no existir una relación entre las normas invocadas, la naturaleza y objeto de la causa.

Sobre la Lógica

En cuanto al criterio de la lógica, esta Corte ha sostenido que consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican, con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial.

Observando el caso específico, el fallo de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa N.° 685-2011, estableció los siguientes puntos que estructuran la argumentación contenida en la misma:

En el considerando primero, se determinaron los antecedentes del caso en los que constan las multas imputadas al señor Fabián Marcelo Vallejo Ricaurte y la solicitud de desalojo o retiro de la puerta y garita que se encuentran ocupando la vía pública; el considerando segundo se refiere a la solicitud de revocatoria de medidas cautelares presentada por el procurador del alcalde de Quito, la cual fue negada por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha mediante providencia del 21 de julio de 2011; en el considerando tercero se declara procedente el recurso, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el considerando cuarto se define la naturaleza de las medidas cautelares al amparo de lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se incluye un análisis de lo que implican los bienes de dominio público y qué se entiende por tales; el fallo además se refiere al respeto y cumplimiento de los postulados contenidos en los artículos 30, 11 y 375 de la Constitución de la República; en el considerando quinto, ya sobre la relación de los hechos, se señala que un pasaje público s/n es utilizado como vía de acceso al Conjunto Habitacional Sweet Home; señaló además la Sala que por seguridad de las familias que allí habitan, los moradores del referido Conjunto Habitacional colocaron una puerta de seguridad, una garita y una bombona de gas.

En función de los hechos y normas descritos, la Sala determinó que las medidas tomadas por los moradores del Conjunto Habitacional Sweet Home obedecían a hechos evidentes de inseguridad, mismos que al ser públicos y notorios no requerían de prueba de ninguna índole, al amparo de lo previsto en el artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial; consecuentemente, la Sala resolvió rechazar el recurso interpuesto y conformar la providencia recurrida.

Es así que la sentencia de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales, una vez que procedió con el recuento de las cuestiones fácticas y procesales que constan en la causa, llevó a cabo un mínimo análisis sobre el cual sustentó la resolución o sentencia:

> (…) CUARTO: La naturaleza de las medidas cautelares es proteger un derecho amenazado o que está siendo vulnerado, por eso su procedimiento es informal, rápido y eficaz en todas sus fases (Art. 31 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Cierto también que de acuerdo con la ley los bienes de dominio público son aquellos cuya función inmediata es la prestación de servicios públicos a los que están directamente destinados, encuadrándose dentro de ellos las calles públicas; pero la Constitución de la República establece que "Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica."

> Siendo el más alto deber del Estado el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (Arts. 30, 11 y 375), QUINTO: En la especie, un pasaje s/n de carácter público que sirve de acceso al Conjunto Habitacional Sweet Home por seguridad de las quince familias que la habitan se ha colocado una puerta de seguridad, una garita y una bombona de gas.- El hecho de la inseguridad que vive la sociedad ecuatoriana con atentados a la integridad personal, la vida y los bienes de las personas, es público y notorio, por lo que no requiere prueba de ninguna índole (Art. 27 del Código Orgánico de la Función Judicial), el tomar medidas de defensa frente a tanta agresividad criminal, como la realizada en el caso, no es más que el ejercicio de un legítimo derecho de elemental defensa, garantizado por la Constitución, por lo que la solicitud de que se revoque las medidas cautelares ordenadas por el juez de origen no puede prevalecer. En mérito de las consideraciones que anteceden, se rechaza el recurso interpuesto y confirma la providencia recurrida (...).

En el cuarto considerando de la sentencia se desarrolla un sucinto análisis de la naturaleza de las medidas cautelares, el cual se utiliza como base para dar resolución al caso, y en dicho fragmento del fallo no se observa el análisis relativo a las causales para la revocatoria de medidas cautelares, ni la invocación de las normas y principios previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respecto de las mismas.

Bajo este entendido, es necesario resaltar que las resoluciones de los operadores de justicia deben responder a la necesidad de administrar justicia, de modo directo y específico, sobre las cuestiones controvertidas, en el marco de los principios constitucionales y procesales que fueren aplicables para cada caso.

Al respecto, en lo referente a la invocación del artículo 31 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como norma pertinente al caso en cuestión, pese a que el fallo analiza la naturaleza de las medidas cautelares, las mismas son desvirtuadas en su esencia por el juzgador, una vez que obedecen a una temporalidad específica y no pueden mantenerse inalterables, ya que implican una remediación o medida de prevención con una durabilidad determinada; sobre esta cuestión que es evidentemente central para la resolución de la causa, no existe análisis ni determinación que responda a principios procesales constitucionales que debieron ser señalados en la resolución alcanzada.

Como se ha podido observar, la estructura del fallo de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa N.° 685-2011, incluye en varios de sus considerandos una descripción de las cuestiones fácticas y procesales definidas en el caso; sin embargo, el considerar que "(…) El hecho de la inseguridad que vive la sociedad ecuatoriana con atentados a la integridad personal, la vida y los bienes de las personas, es público y notorio, por lo que no requiere prueba de ninguna índole (…)", constituye un argumento falaz, pues no se puede generalizar que existe inseguridad en base a apreciaciones subjetivas del juzgador al momento de resolver un caso concreto que tiene patrones fácticos específicos; por lo tanto, la conclusión a la que llegan los jueces carece de fundamento.

Así también, los jueces de la sala no hacen ninguna referencia a las cuestiones argumentativas y derechos planteados por las partes, en específico a la solicitud de la revocatoria de medidas cautelares y sus causales, mismas que no fueron abordadas.

En tal virtud, del fallo emitido por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no se colige que la resolución fue alcanzada de forma lógica, una vez que la cuestión central a ser resuelta, es decir, la revocatoria de las medidas cautelares, negada en primera instancia por los jueces del Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, no fue analizada, revisada o incluso mencionada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, es así que la conclusión a la que llega, además de no corresponderse con las normas aplicables al caso, es claramente improcedente, toda vez que es el resultado de un ejercicio errado de hermenéutica jurídica.

Por todo lo señalado, se evidencia que el fallo emitido por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ha quebrantado el elemento de lógica, toda vez que ha llegado a una conclusión o resolución sobre cuestiones que no corresponden al problema jurídico planteado, utilizando premisas que tampoco corresponden al asunto en controversia, en inobservancia de normas que tanto en lo procesal como en lo constitucional eran pertinentes.

Sobre la Comprensibilidad

Este requisito consiste en el empleo, por parte del juzgador, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial.

Con respecto a este parámetro de la garantía de motivar las sentencias judiciales, esta Corte ha señalado lo siguiente:

> (…) El tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de 'comprensión efectiva' entendida como 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 (…)[9].

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP

Bajo este entendido, es verificable, de la sola lectura del auto de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que no existe una fundamentación argumentativa que permita entender de modo comprensible el contenido de la resolución tomada por la referida Sala, sea por la relación de las normas utilizadas o por la estructuración misma del fallo en cuestión, no se colige cómo el juez llega a la resolución tomada, no solo desde la perspectiva jurídica, sino desde la perspectiva elemental de lo controvertible.

Con todas las consideraciones señaladas, se ha verificado que de modo evidente el auto emitido por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ha vulnerado los elementos fundantes de la garantía de motivación, es decir, la lógica, razonabilidad y comprensibilidad como imperativos necesarios en las resoluciones de los poderes públicos al amparo de lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Otras consideraciones de la Corte Constitucional

En este punto, es preciso advertir que la normativa constitucional y legal vigente al momento de la sustanciación de las distintas garantías jurisdiccionales, prevé reglas claras respecto de la procedencia, naturaleza y efectos de las mismas, entre las que se incluyen las medidas cautelares; por ello, es deber de los jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de las mismas, caso contrario, más allá de lesionar la seguridad jurídica de las partes, acarrearía una grave vulneración a los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, pues su actuación devendría en arbitraria.

Este Organismo, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, tiene como deber velar por la correcta y adecuada aplicación de las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales pertinentes.

En este sentido, y en virtud del principio *iura novit curia*[10], la Corte está plenamente facultada para invocar una norma no alegada por los participantes en un proceso constitucional, con el objetivo de analizar y pronunciarse sobre aspectos o cuestiones que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

Sobre la aplicación de este principio, la Corte Constitucional ha sostenido previamente que:

> (…) por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales (…)[11].

Tal es así que esta Corte, haciendo una diferenciación en el uso de este principio, en la justicia ordinaria –específicamente en el recurso de casación– y en la justicia constitucional, ha establecido en la sentencia N.° 167-14-SEP-CC que:

> (…) en este tipo de recursos [casación] no cabe la aplicación del principio de *iura nuvit* (sic) curia en tanto, conforme lo determinado en la Constitución de la República, uno de los principios que lo sustenta es el dispositivo, el cual se remite a lo señalado por las partes, sin que se pueda ir más allá de lo que las mismas proponen, a diferencia de la justicia constitucional, en la que en virtud del principio de supremacía de la Constitución y favorabilidad de los derechos constitucionales, el principio del "juez conoce derecho" es plenamente aplicable (...).

En este sentido, esta Corte Constitucional, en casos similares, y ante eventuales violaciones de derechos constitucionales que se presenten dentro de la sustanciación de una garantía jurisdiccional, aplicando el principio *iura novit curia*, ha analizado vulneraciones constitucionales observadas en la revisión del proceso, considerando que no han sido subsanadas por los jueces de alzada,[12] ejerciendo de esta forma un efectivo control y protección de derechos constitucionales, ante posibles vulneraciones de los mismos, dando así una real preeminencia de lo sustancial por sobre lo material, elemento fundamental de nuestro Estado constitucional de derechos.

Así pues, la Corte, en un caso con semejantes patrones factico ha señalado:

> (…) en aplicación al principio iura novit curia, como uno de los principios procesales que guían la justicia constitucional, una vez que se ha analizado el expediente puesto en conocimiento de esta Corte y, considerando que se trata de un proceso por sustanciación de garantía jurisdiccional, ante una eventual vulneración de derechos constitucionales que no han sido alegados por la accionante, este máximo organismo de interpretación y control constitucional, dando favorabilidad a los mismos, considera necesario analizar una posible transgresión al ordenamiento jurídico vigente, mediante la desnaturalización de la acción constitucional de medidas cautelares (…)[13].

---

[10] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, articulo 4 numeral 13. *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 131-13-SEP-CC, caso N.° 0125-13-EP.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 102-13-SEP-CC, caso N.° 0380-10-EP

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 157-15-SEP-CC, caso N.° 1135-10-EP

En el caso *sub júdice*, ante las alegaciones del accionante sobre una posible desnaturalización de las medidas cautelares a través de la resolución expedida el 18 de junio de 2010, por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, se deberá determinar si en esta se ha vulnerado también el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Ahora bien, el derecho a la seguridad jurídica se encuentra determinado en el artículo 82 de la Constitución de la Republica, que establece, en relación al mismo, 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 anterior se 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, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional (…)[14].

De esta forma, la nombrada garantía debe otorgarse por parte del 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 definitiva, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC, al manifestar que "(…) Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (…)[15]".

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 observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

Es necesario entonces analizar si la resolución dictada por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normativa constitucional y legal existente, puesto que el legitimado activo, al solicitar la revocatoria de las medidas cautelares, alegó que estas fueron concedidas sin que se haya establecido un límite temporal para su cumplimiento, lo cual desnaturaliza esta garantía jurisdiccional, pues el Tribunal no determinó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que debían cumplirse las medidas ordenadas, tal como lo ordena el artículo 33, inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por lo cual, el 9 de junio de 2011 presentó un pedido de revocatoria de las medidas cautelares concedidas, el cual fue negado.

En este punto, es necesario realizar algunas precisiones procesales que inciden en la decisión impugnada, en cuanto a la alegada falta de determinación por parte de los jueces de primera instancia, de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que debían cumplirse las medidas ordenadas por ellos, siendo pertinente remitirnos al artículo 33, inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece que "(…) En el caso de que la jueza o juez ordene las medidas correspondientes, especificará e individualizará las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la medida cautelar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse (…)".

En este sentido, conforme se desprende de la norma transcrita, el juez constitucional que conoce una solicitud de medidas cautelares cuyo objeto presuma la amenaza o vulneración de derechos constitucionales, deberá ordenar las medidas cautelares correspondientes para precautelar los derechos que se encuentren en aparente riesgo, debiendo constar las mismas claramente identificadas, determinándose las obligaciones de hacer y no hacer que

---

[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 0016-13-SEP-CC, caso N.° 1000-12-EP.

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 015-10-SEP-CC, caso N.° 0135-09-EP.

deberá acatar el destinatario de la medida, a la vez que se deberá especificar las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que deben ser cumplidas.

Por las características de las medidas cautelares, entre las cuales se encuentra su temporalidad, estas deben ser ordenadas para cumplirse durante un espacio de tiempo, el cual estará determinado por la cesación de la amenaza o vulneración del derecho protegido, lo cual es lógico y congruente, puesto que su naturaleza está delimitada por su carácter provisional[16], sin poder ser indefinidas en el tiempo.

De esta forma, el juez constitucional que conoce una solicitud de medidas cautelares, en base a la presunción razonable de que los hechos denunciados como violatorios o de inminente vulneración de derechos constitucionales son verdaderos, debe, de manera fundamentada y razonada, definir las medidas que crea pertinentes para proteger los derechos en riesgo, así como el tiempo que estime necesario para que las medidas puedan ser cumplidas y surtan efecto para la protección de los derechos.

Del proceso de medidas cautelares puesto a conocimiento de este organismo, se observa que las medidas cautelares ordenadas consisten en: "(…) Suspender la resolución de derrocamiento ordenada por el señor Comisario Metropolitano de la Zona Valle de los Chillos, de la puerta de acceso al conjunto, de la garita y de la bombona de gas del Conjunto Sweet Home (…)".

Por lo antes señalado, se desprende que el Tribunal ordenó suspender los efectos de un acto administrativo, pero sin establecer un límite de tiempo prudencial en el que operaría esta medida. Por lo tanto, es evidente que el juzgador no consideró el carácter temporal de las medidas cautelares, desnaturalizándose las mismas, pues resultaba imposible que la institución demandada cumpla con lo ordenado, ya que al no establecerse una limitación temporal, se entendía que debían cumplirse indefinidamente, lo cual va en contra de su carácter provisional.

De acuerdo con lo transcrito y destacado precedentemente, los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, al resolver el pedido de revocatoria de medidas cautelares, tenían la obligación de evaluar todas las alegaciones que sustenten que estas no fueron concedidas de manera correcta o quebrantando el ordenamiento jurídico, especialmente el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta forma, es clara la obligación que tenía el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha de observar el artículo 33 de la Ley ibídem, en cuanto a la limitación temporal para que pueda darse cumplimiento a las medidas ordenadas en un proceso constitucional, situación que tampoco fue analizada al momento de la solicitud de revocatoria de estas, y ni en la resolución de la apelación a dicha revocaría de parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

En este orden de ideas, se evidencia que el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha inobservó la normativa relativa al otorgamiento de medidas cautelares, pues en su concesión no se consideraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que debían ser cumplidas, en apego al artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, impidiéndole a la entidad pública accionada, obtener una resolución fundada en el respeto y observancia del ordenamiento jurídico vigente, aplicable al caso concreto, lo cual no brinda certeza de justicia.

Por lo tanto, la decisión dictada el 18 de junio de 2010, por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, transgrede el derecho de cumplimiento de las normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, así como el respeto a la Constitución, por lo cual esta Corte Constitucional evidencia que dicha decisión vulnera el derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal **l**, y 82 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.

3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:

   3.1. Dejar sin efecto el auto que resuelve la apelación a la revocatoria de medidas cautelares, dictado por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa N.° 685-2011.

   3.2. Dejar sin efecto el auto que otorga las medidas cautelares dictado por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como resultado del mismo y, en consecuencia, se ordena el archivo del proceso de medidas cautelares, dejando a salvo el derecho que les asiste a las partes a presentar las acciones constitucionales y legales que consideren pertinentes.

[16] Christian Masapanta Gallegos, "Las medidas cautelares en la realidad constitucional ecuatoriana: eficacia en su aplicación y efectividad de la garantía", en Jorge Benavidez Ordoñez y Jhoel Escudero Soliz, coordinadores, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana,* Quito, Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013, p. 253.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 12 de agosto de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.° 1957-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el martes 01 de septiembre del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.° 1957-11-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 06 de enero 2016; las 16:00.- **Vistos.-** Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado por la señora Caterine Alexandra Cañadas Burbano, quien comparece por sus propios y personales derechos, mediante el cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia N.º 264-15-SEP-CC dictada el 12 de agosto de 2015, por el Pleno de la Corte Constitucional. Al respecto, esta Corte Constitucional realiza las siguientes **CONSIDERACIONES: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía a lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDA.-** 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, esto no imposibilita a que las partes dentro de un proceso constitucional, pudieren solicitar aclaración o ampliación de un fallo. En ese sentido, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". **TERCERA.-** En este sentido, el recurso de ampliación tiene por objeto, suplir cualquier omisión que se hubiera incurrido respecto de las alegaciones y pretensiones debidamente planteadas o, resolver algún punto sometido a consideración de esta Corte Constitucional que no se hubiera resuelto mediante sentencia. No obstante, en caso de proceder la ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión; por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma. Sin embargo, cabe la posibilidad de que éstas se pudieren ampliar o aclarar, en razón de la presentación de los respectivos recursos horizontales y siempre que haya lugar. En cambio, el recurso de aclaración tiene procedencia, primordialmente, cuando del contenido del auto o sentencia se desprendan puntos obscuros que dificulten su comprensión. **CUARTA.-** La sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 12 de agosto de 2015, aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta por el doctor Edison Yépez Vinueza, procurador judicial del Alcalde y del procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, señalando en su parte resolutiva lo siguiente: "(…) 1. Declarar que existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y al derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76, numeral 7, literal l); y, 82 de la Constitución de la República. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección. 3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente: a) Dejar sin efecto el auto que resuelve la apelación a la revocatoria de medidas cautelares, dictado por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la causa N.° 685-2011. b) Dejar sin efecto el auto que otorga las medidas cautelares dictado por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como resultado del mismo y, en consecuencia, se ordena el archivo del proceso de medidas cautelares, dejando a salvo el derecho que les asiste a las partes a presentar las acciones constitucionales y legales que consideren pertinentes. 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase." **QUINTA.-** La petición de aclaración y ampliación presentada por la recurrente, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: "(…) de la manera más comedida solicito la Corte Constitucional del Ecuador de conformidad con las normas que rigen la materia y por cuanto no se ha (sic) resuelto puntos importantes y controvertidos en la sentencia recurrida que amparan mi seguridad y la del Conjunto Sweet Home y la sociedad en general; porque es público y notorio que la INSEGURIDAD sigue siendo uno de los males de nuestra sociedad y que la Corte Constitucional debe resolver en favor de esa misma sociedad y no dejarla en INDEFENSION como lo está haciendo con la sentencia recurrida. A pesar de que la Considera que es trivial el argumento establecido en el Art. 27 del Código Orgánico de la Función Judicial no es menos cierto que no requiere prueba de ninguna índole y que la seguridad jurídica se ha respetado en este proceso solicito de conformidad con el art. 281 del Código de Procedimiento Civil la ACLARACION Y AMPLIACION de la Sentencia por no haber resuelto uno de los puntos controvertidos de la causa que es la grave INSEGURIDAD en que queda el Conjunto Sweet Home (…)". **SEXTA.-** En la presente causa, la sentencia N.° 264-15-SEP-CC, dictada el 12 de agosto de 2015, materia del pedido de aclaración y ampliación, ha sido desarrollada y dictada de manera clara y completa, ya que, en cada uno de sus argumentos se reflejan notoriamente las razones que fundamentan la decisión adoptada y demuestran que se ha

motivado debidamente la misma. De la lectura a la solicitud de aclaración y ampliación presentada, se verifica que esta no tiene por objeto que se aclare o se amplíe lo resuelto por este máximo organismo constitucional en la referida sentencia, siendo la misma clara y completa en todas sus partes, sino que pretende se emitan criterios que modifiquen el contenido del fallo, por ser contraria a sus pretensiones, lo cual es improcedente. En base a las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.° 264-15-SEP-CC, dictada el 12 de agosto de 2015, en virtud de la cual se declaró la existencia de vulneración de derechos constitucionales y aceptó la acción extraordinaria de protección, no amerita aclaración y/o ampliación, debido a que cumplió con justificar argumentadamente su decisión de acuerdo al problema jurídico planteado; en consecuencia, se resuelve negar la solicitud formulada por la señora Caterine Alexandra Cañadas Burbano, por sus propios y personales derechos, y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa. **NOTIFÍQUESE.-**

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, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Matínez Loayza, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri en sesión del 06 de enero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23-02-2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 26 de agosto del 2015

SENTENCIA N.º 278-15-SEP-CC

CASO N.º 0398-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, en su calidad de presidente y como tal representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S. A., presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 24 de diciembre de 2014 a las 11:00, y del auto de aclaración y ampliación del 24 de febrero del 2015, dentro del recurso de casación N.º 494-2012.

El 17 de marzo de 2015, 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 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 Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruiz Guzmán, el 21 de abril de 2015 a las 14:42 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número 0398-15-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 29 de abril 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 0624-CCE-SG-SUS-2015 del 29 de abril de 2015, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0398-15-EP.

Mediante providencia dictada el 13 de mayo de 2015 a las 11:00, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y demanda a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe debidamente motivado, al director regional norte del Servicio de Rentas Internas, al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla constitucional y judicial, así como en el correo electrónico señalado para el efecto.

El 24 de julio del 2015 se llevó a cabo audiencia pública, a la cual asistieron los señores: doctor Mario Prado Mora, en representación de la Compañía Agencias y Representaciones Cordovez S. A.; abogada Kathia Carolina Yépez Padilla, en representación del director zonal 9 del SRI, y doctora Jenny Veintimilla Endara, en calidad de delegada de la Procuraduría General del Estado, conforme consta en la razón sentada por la actuaria del despacho a fs. 63 del expediente constitucional.

Decisiones judiciales impugnadas

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 24 de diciembre de 2014 a las 11:00, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 494-2012, que en la parte pertinente resolvió:

> **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO. JUEZ PONENTE: DR. MANUEL SÁNCHEZ ZURATY.**

Quito, 24 de diciembre de 2014. Las 11h00.- **VISTOS:** (…) En el caso sub judice, la Administración Tributaria ha requerido información a terceros (comercializadoras) respecto de los precios a los que se comercializan los productos importados por la empresa actora, situación que no corresponde en virtud del criterio mantenido por esta Sala Especializada en el fallo referido anteriormente, ya que los precios que deben ser analizados por la Administración Tributaria deben corresponder a aquellos contribuyentes que tengan similares condiciones a la de la empresa auditada, con el objeto de que la información recopilada sea la más cercana a la realidad. Con los antecedentes expuestos, se evidencia la errónea interpretación de los arts. 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los arts. 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario, por cuanto la Sala juzgador ha entendido incorrectamente que la Administración Tributaria no podría requerir información a terceros para determinar la base imponible del ICE de los productos importados. **VII.- DECISIÓN** Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, expide la siguiente: IX.- SENTENCIA 9.1.- CASA PARCIALMENTE** la sentencia de fecha 26 de junio de 2012, las 16h07, expedida por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1, con sede en la ciudad de Quito, dentro del juicio de impugnación No. 2010-0126. Por consiguiente esta Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ordena que la Administración Tributaria efectúe la reliquidación correspondiente, tomando como base para el precio de venta al público la información correspondiente a terceros que guarden relación con la actividad económica y hecho generador de la empresa AGENCIA Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A.

Auto de aclaración y ampliación dictado el 24 de febrero de 2015, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en el que se determina:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO.- Quito, A martes 24 de febrero de 2015, las 10h19.- VISTOS: (…) CUARTO: La compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A., ha efectuado cuatro peticiones entre aclaraciones y ampliaciones a la sentencia dictada por esta Sala Especializada, las cuales procedemos a analizar de manera individual de la siguiente manera: 1.- Respecto a la aclaración solicitada por el compareciente en el literal (i) constante en la página 3 de su escrito en los siguientes términos: "(i) Cómo esta resolución que casa parcialmente la sentencia del juez Aquo cumple con lo establecido por el primer inciso del artículo 16 de la Ley de Casación…"; esta Sala Especializada considera pertinente que no existe nada que aclarar (…). 2.- En relación a la aclaración solicitada en el literal (ii) del escrito constante en la página 3 bajo los siguientes términos (…) esta Sala Especializada no entiende el objeto de la solicitud de aclaración (…) 3.- Respecto a la solicitud de ampliación del compareciente constante en el numeral II de su escrito (…) Esta Sala Especializada considera que no existe nada que aclarar puesto que la decisión tomada se encuentra detallada de manera concreta y clara en el numeral 9.1 del fallo. 4.- En relación a la solicitud de ampliación expuesta por el compareciente en el numeral III de su escrito bajo los siguientes términos: "…se deberá ampliar la sentencia dictada el 24 de diciembre de 2014 en el sentido que cualquier reliquidación que efectúe la Administración Tributaria deberá ser notificada a mi representada, que dicha reliquidación será un acto impugnable y, sobre todo, deberá efectuarse dentro de los plazos de caducidad de la facultad determinadora previstos en el Art. 94 del Código Tributario…"; respecto a esa solicitud, esta Sala Especializada considera pertinente, aclarar que la sentencia recurrida, no ha ordenado que se realice una nueva determinación, sino simplemente que se liquide el impuesto correspondiente de la manera en la que se ha ordenado en la sentencia (…).

Antecedentes del caso concreto

El 27 de julio de 2010, el abogado Mario Alberto Prado Mora, en calidad de representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S. A., presenta demanda de impugnación en contra del acto de determinación N.º 1720100100179, expedido por el director regional norte del Servicio de Rentas Internas.

Mediante sentencia dictada el 26 de junio de 2012, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 resuelve: "acepta totalmente la demanda de impugnación propuesta por el señor Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S.A. (…)".

Contra esta decisión, el doctor Washington del Salto Benítez, en calidad de procurador judicial de la Dirección Regional Norte del Servicio de Rentas Internas, el 18 de julio de 2012 interpone recurso de casación.

La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 24 de diciembre de 2014 a las 11:00, dictó sentencia en la que establece: **"CASA PARCIALMENTE** la sentencia de fecha 26 de junio de 2012 (…)".

En escrito presentado el 30 de diciembre de 2014, el accionante solicita aclaración y ampliación de la sentencia. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en auto dictado el 24 de febrero de 2015 a las 10:19, niega los pedidos de aclaración y ampliación solicitados por AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S. A.; sin embargo, aclara únicamente lo referente a la reliquidación supuestamente ordenada en la sentencia, estableciendo que no se ha ordenado que se realice una nueva determinación, sino simplemente que se liquide el impuesto correspondiente.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal realiza las siguientes argumentaciones:

Establece que como es conocido, una de las características fundamentales del nuevo paradigma del Estado constitucional es la reformulación del sistema de fuentes del derecho, donde la jurisprudencia recupera su rol preponderante en la tarea de adjudicación del mismo y, por tanto, en la construcción de la premisa normativa que se debe tener como premisa mayor de razonamiento judicial. De ahí que la jerarquía de la jurisprudencia obligatoria es analogable a la de la ley.

Determina que en este sentido, los artículos 184 numeral 2, y 185 de la Constitución de la República establecen, el primero, la competencia de la Corte Nacional de Justicia para desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales a partir de los fallos de triple reiteración, y el segundo, la forma en que ha de procesarse la jurisprudencia obligatoria que tiene carácter vinculante para los propios jueces de la Corte Nacional de Justicia, admitiéndose la posibilidad de que tales jueces puedan cambiar el criterio jurisprudencial, siempre que cumplan con la exigencia de establecer una sólida argumentación que proporcione las razones suficientes para el cambio y que sean razones compartidas de forma unánime por la respectiva Sala.

En tal virtud, cita la sentencia de la Corte Constitucional N.º 132-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1735-13-EP, en la que señala que se establecen ciertos requisitos a ser respetados para que exista el cambio jurisprudencial.

Manifiesta que respecto del punto de derecho debatido, esto es, el cálculo del monto de la base imponible para el Impuesto a los Consumos Especiales, es verdad que no ha existido un proceso de aprobación formal de jurisprudencia obligatoria, lo cual no significa que no haya existido una línea jurisprudencial relativamente uniforme de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia respecto del mismo patrón fáctico objeto de la controversia, y es así que existen fallos tanto anteriores como posteriores expedidos por dicha Sala, conformada incluso por alguno de los mismos jueces, donde terminante e inequívocamente se determina la improcedencia de utilizar información de terceros no relacionados con la misma actividad gravada y con el mismo hecho generador para determinar la base imponible del impuesto, lo que demuestra que a su representada se le ha dado un trato diferenciado que median razones que lo justifiquen.

En este escenario, el accionante se refiere a dos sentencias dictadas: la primera del 21 de junio de 2013 y la otra el 24 de diciembre de 2014, dentro de los casos de la empresa PROALCO, donde se establece un precedente respecto a la utilización de información de terceros no relacionados con la misma actividad gravada y hecho generador, como al determinar la consecuencia lógica de esta decisión, que obviamente es rechazar los recursos interpuestos por la administración tributaria y no casar las sentencias proferidas por los jueces de instancia. Sin embargo, determina que respecto de la empresa CORDOVEZ se comienzan a efectuar cambios jurisprudenciales, donde la Sala se pronuncia de manera contradictoria.

Señala que el mismo día que se expidió la sentencia objeto de esta acción, los mismos conjueces que dictaron la decisión impugnada expidieron otra decisión dentro del caso PROALCO donde aplican los mismos fundamentos de que la administración tributaria no debe utilizar información de terceros no relacionados con la misma actividad gravada y el mismo hecho generador, y de manera insólita resuelve de forma distinta, sin proporcionar ninguna razón fáctica, ni mucho menos jurídica, para este trato diferenciado.

Por consiguiente, establece que al existir identidad de patrón fáctico, la Sala ha actuado de manera inconsistente y contradictoria, vulnerando de esta forma los derechos a la igualdad y seguridad jurídica. Además, agrega que no se han observado las decisiones dictadas por la Corte Constitucional donde se ha establecido una línea jurisprudencial respecto el ICE.

Finalmente, determina que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, contravino sus funciones, ya que se limitó a decir que la Administración Tributaria estaba en plena facultad de comparar los precios de venta al público de CORDOVEZ con los de otros contribuyentes, lo cual demuestra que la sentencia pretende dejar en manos de la Autoridad Tributaria lo que por disposición legal atañe a la Sala, por cuanto dispone la realización de una nueva liquidación.

Derechos constitucionales vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y motivación, seguridad jurídica, igualdad, propiedad y tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal **l**, 82, 11 numeral 2,;66, 323 y 75 de la Constitución de la República.

Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

> (…) que la Corte Constitucional declare en sentencia la vulneración de los derechos invocados en la fundamentación de la presente demanda y en consecuencia, disponga la REPARACIÓN INTEGRAL de los mismos, como parte de la cual se dejarán sin efecto ni valor jurídico alguno, por ser contrarias a la Constitución, las decisiones judiciales impugnadas expedidas por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Así mismo, como parte de la reparación material a que tengo derecho, en la que se declarará mi derecho a percibir

la respectiva indemnización económica por el error judicial del que he sido víctima y se dispondrá la correspondiente investigación disciplinaria a los jueces responsables de la vulneración de mis derechos (…).

Contestación a la demanda

Juez nacional y conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

A fs. 14 comparecen los doctores José Luis Terán Suárez, juez nacional, y Juan Montero Chávez, conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, y en lo principal manifiestan que para realizar el correspondiente control de legalidad de la sentencia subida en recurso extraordinario de casación, la Sala determinó como problema jurídico a resolver el siguiente: "Cargo 1: "Errónea interpretación" de los artículos 76, 78 y 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno; artículo 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario.

Determinan que respecto a este problema jurídico planteado, la sentencia objeto de la presente acción, concluyó que el tema se desenvuelve alrededor de si la Administración Tributaria, en su afán de determinar el precio de venta al público, ¿actuó correctamente o no? Al respecto, manifiesta la sentencia:

> …esta Sala Especializada ya se ha pronunciado en un caso similar (Fallo dentro del recurso No. 149-2012) en el sentido que la Administración Tributaria se encuentra plenamente facultada para utilizar información de terceros en pleno ejercicio de su facultad determinadora; sin embargo debe advertirse sumo cuidado en la fuente de la información (…) Con los antecedentes expuesto, se evidencia la errónea interpretación de los arts. 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los arts. 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario, por cuanto la Sala ha entendido incorrectamente que la Administración Tributaria no podría requerir información a terceros (…).

Por lo expuesto, manifiestan que se puede concluir que se configuró la causal primera por errónea interpretación de varios de los artículos invocados por el recurrente, por lo que la Sala casó parcialmente la sentencia del 26 de junio de 2012, expedida por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, con sede en la ciudad de Quito, ordenando que la Administración Tributaria efectúe la reliquidación correspondiente.

Agregan que el fallo de casación, que es objeto de acción extraordinaria de protección, ha sido dictado en estricto cumplimiento de las normas constitucionales y de conformidad con lo que prescribe la Ley de Casación, observando cada uno de sus requisitos y efectuando el control de legalidad, por lo que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional, ya que se ha velado celosamente el derecho al debido proceso de las partes, así como se ha garantizado el derecho a la defensa de las partes al considerar sus alegatos y resolver en base a derechos.

Terceros con interés

El doctor Washington del Salto Benítez, en su calidad de procurador fiscal del director zonal 9 del Servicio de Rentas Internas (antes director regional norte), a fs. 32 del expediente constitucional comparece y manifiesta:

Que el tema central del recurso de casación era dilucidar si el artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, que obliga incluir en la base imponible del ICE los márgenes reales de comercialización superiores al 25%, es aplicable también para bienes importados, o solo era para bienes de producción nacional, como se había afirmado en la sentencia, y si la obligación de fijar el precio de venta al público, que sirve para verificar la base imponible del ICE, es aplicable también para bienes importados o solo era para bienes de producción nacional, como se había afirmado en la sentencia.

Agrega que al llegar a la conclusión de que las normas en referencia son aplicables tanto para la comercialización de bienes de producción nacional como para bienes importados, lo lógico era corregir los errores de la sentencia de origen, por lo cual la Corte Nacional de Justicia decidió casar dicha sentencia. Como consecuencia, manifiesta que los jueces de la Sala de Casación, revestidos de mucha prolijidad y guardando la misma línea jurisprudencial mantenida en fallos anteriores y posteriores, dispusieron: "El precio de venta al público es un parámetro que le permite a la Administración Tributaria efectuar el control tributario correspondiente…" y, "la Administración Tributaria se encuentra plenamente facultada para utilizar información de terceros en pleno ejercicio de la facultad determinadora". Tema que corresponde específicamente a la facultad determinadora.

Además, alega que el accionante, Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, en calidad de representante legal de la compañía AGENCIAS Y REPRESENTACIONES CORDOVEZ S. A., en su escrito contentivo de la acción extraordinaria de protección, señala que si se comercializan bienes gravados con ICE con márgenes mayores al mínimo presuntivo se aplica el margen mayor únicamente cuando se vendan los bienes a los consumidores finales, afirmación que desborda el contenido de la Ley que no fue objeto del recurso de casación; asimismo, alega que el accionante señala que el fijar los precios de venta al público en bienes gravados con ICE, solo obliga a los productos nacionales y no a los importados, tema que a su criterio fue analizado en la sentencia dictada en el recurso de casación.

En este sentido, precisa que el juez de casación se ha pronunciado con claridad sobre el tema, cumpliendo su obligación, y considerando además que lo contrario sería proteger a las importaciones en desmedro de la fabricación nacional, situación que, de darse, sería el único caso en el mundo.

Determina que en un proceso de determinación tributaria podrían existir diversos métodos, puesto que dependen de los hechos y circunstancias, para cuyo efecto la ley le permite a la Administración tomar toda la información posible, con el fin de determinar el tributo en su justa medida.

Establece que por las consideraciones anotadas, sujetándose estrictamente a las normas jurídicas vigentes, se ha casado la sentencia dictada por el Tribunal de origen.

Procuraduría General del Estado

El Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito constante a fs. 65 del expediente constitucional, en lo principal manifiesta:

Que aprueba y ratifica la intervención de la doctora Jenny Veintimilla Endara, en la audiencia pública celebrada el viernes 24 de julio del 2015, en la que se manifestó que la decisión de la Corte Nacional de Justicia se encuentra por demás motivada, y lo que se pone de manifiesto es la inconformidad de los accionantes con la sentencia que no obedece a sus intereses.

Así, señala que respecto de la razonabilidad, el juez casacionista evidenció el error en el que incurrió el Tribunal *a quo*, al momento que interpretó erróneamente los artículos 76, 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno, 161 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, y los artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Tributario, pero este error fue subsanado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario al momento de exponer sus argumentos en la resolución.

En cuanto a la lógica, determina que la Sala Especializada evidenció el error en que incurrió el inferior. Finalmente, sobre la comprensibilidad, agrega que la sentencia ha sido emitida de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y de derecho, utilizando de manera pertinente la normativa constitucional y tributaria, es decir, el uso del lenguaje ha sido claro y comprensible para el auditorio universal.

En relación a la supuesta vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, considera que este no ha sido vulnerado, ya que la Sala Especializada ha fundamentado su decisión en normas previas y claras.

En tal virtud, alega que del análisis de la demanda y de la revisión procesal se colige que el legitimado activo confunde el objeto de la acción extraordinaria de protección, al pretender que la Corte Constitucional actúe como una última instancia de la sentencia definitiva expedida por la justicia ordinaria, que ha sido desfavorable a sus intereses.

Por lo expuesto, solicita que el Pleno de la Corte Constitucional declare que no ha existido vulneración de los derechos constitucionales y se rechace la acción extraordinaria de protección, por improcedente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 24 de diciembre de 2014 a las 11:00, y del auto de aclaración y ampliación del 24 de febrero del 2015, dentro del recurso de casación N.º 494-2012.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, resultado de un proceso judicial.

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

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

Determinación de los problemas jurídicos

Dentro del análisis del caso *sub examine* se han determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. Las decisiones judiciales impugnadas ¿vulneran los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y seguridad jurídica?

2. Las decisiones impugnadas ¿vulneran los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación?

Resolución de los problemas jurídicos

1. Las decisiones judiciales impugnadas ¿vulneran los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica garantiza la certeza del derecho, puesto que establece como una obligación de las autoridades públicas la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas, y principalmente el respeto a la Constitución de la República, como la norma suprema que consagra los derechos y garantías constitucionales.

El artículo 82 de la Constitución de la República garantiza: "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".

Bajo esta consideración, la seguridad jurídica resalta la supremacía constitucional del Estado constitucional de derechos y justicia, ya que tutela que los derechos constitucionales sean respetados por parte de todas las autoridades públicas. La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 156-15-SEP-CC, determinó:

> 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[1].

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 226-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1344-11-EP, además estableció:

> De esta forma, la nombrada garantía debe otorgarse por parte del 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 definitiva, 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[2].

En razón de lo señalado, la seguridad jurídica se encuentra relacionada directamente con otros derechos constitucionales, como es el caso del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ya que este derecho garantiza que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico sean efectivamente cumplidas y que los derechos de las partes sean garantizados.

Sobre la interdependencia de estos dos derechos constitucionales, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 160-15-SEP-CC, señaló:

> En razón de lo señalado se debe destacar que este derecho se encuentra relacionado con otros derechos constitucionales que de forman conjunta garantizan que las personas cuenten con garantías mínimas, tal es el caso del derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, el mismo que consagra: "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes"[3].

En tal virtud, las autoridades públicas se encuentran en la obligación de respetar las disposiciones constitucionales y de aplicar la normativa jurídica que regula y rige cada caso concreto.

La decisión judicial impugnada en esta causa es la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 494-2012. En este sentido, la normativa que regula este tipo de procesos es la Ley de Casación, la cual establece que el recurso de casación es un recurso extraordinario que procede en determinados casos y previo el cumplimiento de requisitos preestablecidos.

Esta excepcionalidad del recurso de casación impide que el mismo sea equiparado con una tercera instancia, ya que su naturaleza es conocer las transgresiones de la ley en las decisiones judiciales, razón por la cual, dentro del sistema de justicia nacional, este recurso es conocido por el máximo órgano de administración de justicia ordinaria.

La Constitución de la República, en su artículo 184, determina:

> Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes: 1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley. 2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentales en los fallos de triple reiteración (…).

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 156-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1052-13-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 226-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1344-11-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 160-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 600-12-EP.

De lo señalado, una de las funciones primordiales de la Corte Nacional de Justicia es el conocimiento y resolución de los recursos de casación, así como el desarrollo de precedentes jurisprudenciales. La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 132-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1735-12-EP, determinó:

> La jurisprudencia en tanto fuente dinámica del derecho les permite a los jueces, conforme lo exige la realidad social, ir acoplando los preceptos normativos a las circunstancias sociales conforme una interpretación dinámica; de esta forma las normas que se generan responden a un análisis que se asienta sobre el valor, hecho y precepto normativo. Sobre esta base, los jueces de la Corte Nacional bien pueden alejarse de sus criterios, como expresamente señalaron en el caso sub judice, "…Pero en el presente caso, difiere de otros…"; sin embargo, esta tarea deben realizarla en estricta observancia de los derechos constitucionales, específicamente al debido proceso en las garantías de competencia para cada procedimiento y motivación, con lo cual, es obligatorio **motivar las decisiones conforme a sus competencias, es decir, porque el patrón fáctico cambia, mas no modificando la valoración de los hechos del caso fijados en instancia**[4].

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia no solo abarca la emisión de precedentes jurisprudenciales obligatorios luego de haberse reiterado por tres ocasiones una decisión y haber sido aprobada por el Pleno de la Corte, sino que además incluye las decisiones que se tomen respecto a un mismo patrón fáctico, ya que aquello garantiza el ejercicio del derecho a la igualdad de personas que se encuentren en las mismas circunstancias.

De esta forma, existen decisiones que a pesar de no haber superado el proceso para alcanzar la categoría de "precedentes obligatorios", se constituyen en un antecedente para en un futuro fallar de determinada forma, ya que de esta manera se genera la coherencia de la administración de justicia.

Por consiguiente, si el órgano casacional en un fallo anterior emitió un criterio sobre un determinado tema, en un caso posterior que presente similares circunstancias deberá adoptar el mismo criterio, mas si en ese caso se presenta algún aspecto que lo haga diferente, la autoridad judicial deberá justificar las razones por las cuales existe esta diferencia. Sobre lo señalado, esta Corte manifestó:

> Si bien el artículo 184 numeral 2 de la Constitución de la República, que establece como una función de la Corte Nacional de Justicia, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración, este no excluye la posibilidad de que los criterios utilizados en casos análogos previos sean utilizados para resolver las causas posteriores, relativas a una misma controversia, utilizando el criterio legal reiterado en los diversos precedentes existentes[5].

De la misma forma, este organismo precisó que:

> Es decir, el respeto a los propios criterios vertidos en casos análogos por parte de la Corte Nacional de Justicia, aun cuando formalmente no hayan pasado por el procedimiento previsto en el artículo 185 de la Constitución para el establecimiento de jurisprudencia obligatoria, responde a la observancia del principio de igualdad y seguridad jurídica, dado que no es admisible a los juzgadores, a pretexto de que un criterio vertido en uno o varios casos anteriores que no es formalmente jurisprudencia obligatoria, desconociendo sus decisiones, las que deben ser adoptadas con vocación de universalidad, es decir, ante las mismas circunstancias de casos anteriores, cuando no media circunstancias relevantes para un cambio de criterio, es imperioso resolver como se lo ha hecho en el pasado. Con lo cual, los jueces al administrar justicia deben realizarlo principalmente con sujeción a los derechos constitucionales de igualdad y seguridad jurídica[6].

En este sentido, la Corte Nacional de Justicia, al garantizar la aplicación de jurisprudencia uniforme dentro de los casos que conoce, no solo que efectiviza la administración de la justicia, sino que además permite el ejercicio de los derechos constitucionales de las partes procesales.

Para ello, el órgano casacional deberá analizar caso a caso a efectos de determinar aquellos que presenten analogía, y motivadamente en sus decisiones establecer las razones por las cuales son iguales, o caso contrario porque son diferentes.

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, determina que:

> Respecto del punto de derecho debatido; esto es, el cálculo del monto de la base imponible para el Impuesto a los Consumos Especiales, es verdad que no ha existido un proceso de aprobación formal de una Jurisprudencia Obligatoria, pero ello se ha debido justamente al incipiente tratamiento que todavía se hace del sistema de precedentes jurisprudenciales por la Corte Nacional de Justicia; lo cual no significa que no haya existido una línea jurisprudencial relativamente uniforme de la Sala Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia respecto del mismo patrón fáctico objeto de la controversia y es así, que existen fallos tanto anteriores como posteriores expedidos por dicha Sala, conformada incluso por los mismos jueces, donde, terminantemente e inequívocamente se determina la improcedencia de utilizar información de terceros no relacionados con la misma actividad gravada y con el mismo hecho generador para determinar la base imponible del Impuesto (…).

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 132-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1735-12-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 030-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 849-13-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 132-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1735-12-EP.

Es decir, a criterio del accionante, los jueces nacionales vulneraron sus derechos, por cuanto se alejaron de criterios emitidos en otros casos que guardaban las mismas circunstancias. Sin embargo, el accionante precisa que este alejamiento se da por cuanto:

> El 24 de diciembre de 2014, a las 11h00, la Sala conformada por los doctores Manuel Sánchez Zuraty, José Luis Terán Suárez y Juan Montero Chávez, es decir, por los mismos Conjueces que dictaron la sentencia del PROALCO analizada en el párrafo 23, expide esta vez, EN EL MISMO DÍA, la sentencia que da lugar a esta Acción Extraordinaria de Protección y aplicando los mismos fundamentos que en PROALCO, esto es, que la Administración Tributaria no debe utilizar información de terceros no relacionados con la misma actividad gravada y el mismo hecho generador, de manera insólita, **RESUELVE DE FORMA DISTINTA** a cómo decidió en PROALCO y dispone **casar parcialmente la sentencia**.

Lo que se traduce en que la inobservancia a los criterios jurisprudenciales se da en cuanto a la resolución del recurso de casación, en tanto bajo un mismo fundamento aplicado en diversas sentencias, en este caso resuelve casar parcialmente la sentencia, mientras que en los otros casos no casa la sentencia.

Además, el accionante sustenta la vulneración de sus derechos constitucionales alegando que: "Resulta evidente que la sentencia pretende dejar en manos de la Autoridad Tributaria lo que por disposición legal le atañe a la propia Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia".

En base a los fundamentos expuestos por el accionante, estos dos aspectos serán analizados por la Corte Constitucional en las líneas que siguen.

Del análisis de la decisión impugnada se evidencia que la misma inicia por determinar que el recurso de casación se fundamenta en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, y se señala como normas infringidas las determinadas en los artículos 76, 78 y 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno; artículos 16, 87, 89, 90 y 91 del Código Tributario.

En el apartado de consideraciones del Tribunal de Casación, la Sala se refiere al vicio alegado en la causal en la que se fundó el recurrente, determinando que:

> La invocación de la causal primera conlleva que la Sala de Casación verifique si la sentencia emitida por el Tribunal *a quo* riñe con el derecho (error *in iudicando*), esto quiere decir, que los hechos sobre los que se discutió en la Sala de instancia han sido dados por ciertos y aceptados por las partes procesales, por lo que, no se podrán volver a analizar las pruebas presentadas (aquí radica la diferencia con la invocación de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, en la que, de prestar mérito la fundamentación del recurrente, la Sala de Casación se encontrará en la obligación de estudiar y valorar la prueba actuada en mérito de los preceptos jurídicos de valoración de prueba que han sido inobservados.

El criterio de la Sala en cuanto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación se encuentra acorde con la naturaleza del recurso; no obstante, el razonamiento que la Sala emite en cuanto a la causal tercera de que la misma pone a la Sala de Casación en la "obligación de estudiar y valorar la prueba actuada", es contraria a la esencia del recurso de casación, ya que esta Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que en el conocimiento de un recurso de casación los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar la prueba actuada en el proceso, ya que aquello es una atribución privativa de los jueces de instancia.

A continuación, la Sala se refiere a la errónea interpretación de varias normas que tienen relación con la base imponible, el hecho generador y la manera de liquidar y pagar el impuesto a los consumos especiales de productos importados y que fueron parte del sustento del recurso de casación interpuesto por el Servicio de Rentas Internas, en que se alegó que "el Tribunal a quo yerra al señalar que la expresión contenida en el art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno se referiría exclusivamente a productos alcohólicos de producción nacional (…)". Es decir, la Sala deja sentado que a criterio del Servicio de Rentas Internas, el artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno se aplica tanto a productos nacionales como internacionales.

En este escenario, la Sala aborda lo señalado en la sentencia recurrida a través del recurso de casación en el considerando noveno, en el que principalmente se determina que el artículo 76 se refiere únicamente a productos alcohólicos de producción nacional. A partir de ello, la Sala cita el artículo 76 referido, y respecto de su contenido precisa:

> (…) de la revisión de la norma, es evidente que ésta se divide en dos, por una parte, establece las consideraciones correspondientes a los productos importados; así tenemos que la base imponible del ICE para los lictores importados se determina incrementando al valor ex – aduana un 25% de margen mínimo presuntivo, margen que corresponde a los costos directos y a los costos de comercialización en lo que se pueda incurrir para la venta del lictor importado. Sin embargo de lo anotado, más adelante en la misma norma legal textualmente se señala lo siguiente (tercer inciso del art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno): "No obstante lo señalado en los incisos anteriores, para los productos nacionales o importados sujetos al ICE, la base imponible se determinará incrementando al valor ex fábrica o ex-aduana, según corresponda, un 25% de margen mínimo presuntivo de comercialización. Si se comercializan los productos con márgenes superiores al mínimo presuntivo ante señalado, se deberá aplicar el margen mayor para determinar la base imponible con el ICE" (…).

A partir de esta transcripción, a criterio de la Sala, la segunda parte del artículo establece que de comercializarse los productos con márgenes mayores al 25% se debe aplicar

el margen mayor para establecer la base imponible del ICE, y que por tanto "es evidente que la redacción de la norma corresponde tanto a los productos de fabricación nacional como a los productos importados, puesto que desde el tercer inciso del art. 76 el legislador ha establecido una serie de disposiciones que a todas luces son comunes a los dos tipos de productos (…)".

En base a este argumento, la Sala concluye que en la sentencia se configura la errónea interpretación del juzgador, al sostener incorrectamente que la segunda parte del artículo solamente se aplicaría a productos alcohólicos elaborados en el país.

A continuación, la Sala analiza el argumento del casacionista respecto a la interpretación del numeral 2 del artículo 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, y establece que: "la norma citada establece que los sujetos pasivos del ICE que importen productos gravados con dicho impuesto, deben fijar un precio de venta al público el cual deberá ser informado a la Administración Tributaria en los términos establecidos en dicha norma reglamentaria, y se señala también que éste precio de venta al público debe ser igual a la suma del valor ex – aduana más los márgenes reales efectivos de comercialización que no deben ser inferiores al 25% del valor ex – aduana".

En este sentido, la Sala hace referencia a lo señalado por el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida, en la que se determinó que la norma del reglamento es contraria a lo dispuesto en la Ley de Régimen Tributario Interno, y determina que el segundo numeral del artículo 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno establece disposiciones que conducen a la aplicación del artículo 76 de la Ley, y no como lo ha señalado el Tribunal, que dicha norma se encuentra en contradicción con la Ley.

Bajo este supuesto, la Sala precisa:

> (…) se configura el vicio alegado por el recurrente, esto es la errónea interpretación del art. 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, puesto que, el precio del venta al público debe ser obligatoriamente establecido por los importadores de productos gravados con ICE, con el objeto de que la Administración Tributaria pueda ejercer el correspondiente control y verificar si es que los contribuyentes están cumpliendo con sus obligaciones tributarias (…).

Sin embargo, la Sala, respecto de este punto y de lo manifestado en cuanto al artículo 76, determina que al haberse configurado las causales alegadas, estas no son determinantes en la parte dispositiva de la sentencia, en virtud de que la Sala juzgadora ha fallado considerando que dentro el hecho generador del ICE para productos importados no se debería considerar circunstancias económicas producidas luego de la desaduanización, en referencia a la actuación de la Administración Tributaria para establecer el precio de venta al público de los productos comercializados por la empresa actora.

Ahora bien, la Sala a continuación analiza los otros cargos denunciados por la administración tributaria, que en lo principal se contraen a la errónea interpretación de los artículos 78, 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario, normas que se refieren al concepto de hecho generador, base imponible, determinación tributaria, liquidación y pago el ICE.

La Sala sostiene que: "El problema fundamental de los cargos denunciados por el recurrente corresponden al momento en el que se configura el hecho generador del ICE". Así, la Sala cita lo señalado por el Tribunal *a quo* en la sentencia que señala:

> La Sala deja expresa constancia que las circunstancias económicas producidas luego de la desaduanización, no se encuentra previstas dentro del hecho generador establecido en el artículo 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y que, el precio de venta al público de los productos alcohólicos importados, no constituye la base imponible en el proceso determinativo del ICE que grava a los mismos, de acuerdo a lo establecido en el tantas veces señalado artículo 76 de la misma ley.

De esta forma, a criterio de la Sala, el Tribunal considera que el precio de venta al público no debe considerarse como la base imponible del ICE, sobre lo cual la Sala precisa: "Cabe señalar que el precio de venta al público es un parámetro que le permite a la Administración Tributaria efectuar el control tributario correspondiente, ya sea a manera de Gestión Tributaria o aplicando la facultad determinadora y verificando si es que los contribuyentes están calculando y pagando el ICE de manera correcta". Es decir, la Sala establece que el precio de venta al público "es un parámetro de control", sin embargo, más adelante, precisa que respecto a la desaduanización como hecho generador del ICE no existe controversia, puesto que así lo ordena el artículo 78 de la Ley de Régimen Tributario Interno, agregando que el ICE tiene una naturaleza monofásica en tanto se causa en una sola etapa.

Sin embargo, la Sala determina que lo medular en este caso es establecer "que la actuación de la Administración Tributaria en su afán de determinar el precio de venta al público ha sido correcta o no". A partir de ello, analiza la actuación de la Administración Tributaria y determina que la Sala, en un fallo anterior (149-2012), estableció que la administración se encuentra plenamente facultada para utilizar información de terceros en ejercicio de su facultad determinadora; en este sentido, manifiesta que en el caso concreto:

> (…) la Administración Tributaria ha requerido información a terceros (comercializadoras) respecto de los precios a los que se comercializan los productos importados por la empresa actora, situación que no corresponde en virtud del criterio mantenido por esta Sala Especializada en el fallo referido anteriormente, ya que los precios que deben ser analizados por la Administración Tributaria deben corresponder a aquellos contribuyentes que tengan similares condiciones (…).

En base a este argumento, la Sala concluye que el Tribunal ha interpretado erróneamente los artículos 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario, por cuanto la Sala juzgadora ha entendido incorrectamente que la Administración Tributaria no podría requerir información a terceros para determinar la base imponible del ICE.

Del análisis del argumento vertido por la Sala se evidencia que la misma señala que si bien el hecho generador se produce en el momento de la desaduanización, el precio de venta al público puede servir de base para calcular la base imponible del Impuesto a los Consumos Especiales, y que por lo tanto la Administración Tributaria sí podía requerir información a terceros.

La Sala, a partir de este argumento, entra a calificar la "actuación de la administración tributaria" y determina que en el caso concreto la administración tributaria requirió información a terceros (comercializadoras) respecto de los precios a los que se comercializan los productos importados por la empresa actora", situación que a su criterio no corresponde en virtud de un fallo anterior dictado por la Sala, en el que se determina que los precios que deben ser analizados son aquellos que corresponden a contribuyentes que tengan similares circunstancias.

Este argumento incurre en una calificación de los hechos de instancia, ya que la Sala desborda su ámbito de análisis y entra a pronunciarse respecto de la actuación de la Administración Tributaria, y no de la sentencia recurrida como era su obligación hacerlo. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado en múltiple jurisprudencia que los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar prueba o de pronunciarse sobre los hechos que dieron origen a un caso concreto[7].

Así, la Sala se pronuncia sobre un asunto que no era parte del ámbito de análisis, esto es, de la forma de requerir información de terceros, en tanto a criterio del Tribunal *a quo* no cabía dicho requerimiento; por lo tanto, la Sala debía limitarse a establecer si el argumento expuesto por el Tribunal vulneraba o no alguna disposición jurídica que establecía la facultad de la administración tributaria para recabar esta información, mas no ir más allá y pronunciarse respecto de la "actuación de la administración tributaria" refiriéndose a la forma de recabar esta información e incluso disponiendo en la parte resolutiva que la administración tributaria efectúe una reliquidación del impuesto.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 002-15-SEP-CC, determinó:

> Siendo así, los jueces nacionales, en el conocimiento de un recurso de casación, deben actuar conforme a sus competencias constitucionales y legales, esto es, analizando la decisión contra la cual se propone el recurso en contraposición con los fundamentos del mismo, encontrándose impedidos de analizar los hechos que originan el caso concreto y de efectuar una valoración de la prueba, ya que aquello es una atribución privativa de los órganos de instancia[8].

En el caso concreto, conforme se evidencia, la Sala emite un criterio que no solo desnaturaliza el recurso de casación al pronunciarse sobre los hechos que originaron el caso concreto, sino que además este criterio se sustenta a partir de un tema que no fue solicitado en el recurso de casación interpuesto en el Servicio de Rentas Internas, vulnerándose por tanto el principio dispositivo en virtud del cual las autoridades judiciales deben pronunciarse respecto de lo señalado por las partes.

Adicionalmente, se evidencia que la Sala, cuando analiza la errónea interpretación de los artículos 78, 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Tributario, únicamente se refiere al artículo 78 de la Ley de Régimen Tributario Interno que establece la desaduanización como hecho generador del Impuesto a los Consumos Especiales, y sin analizar los demás artículos en que se fundamentó el recurso de casación determina: "Con los antecedentes expuesto, se evidencia la errónea interpretación de los arts. 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Tributario"; sin embargo, estos artículos no fueron analizados en ninguna parte de la sentencia impugnada, circunstancia que también atenta contra el principio dispositivo referido anteriormente.

Ahora bien, en cuanto al alejamiento de las líneas jurisprudenciales efectuado por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el accionante alega que la sentencia impugnada, pese a tener el mismo argumento expuesto en otras sentencias, resuelve de forma diferente.

Así, el accionante acompaña varias sentencias entre las cuales se encuentra la sentencia dictada el 21 de junio de 2013, dentro del recurso de casación N.º 149-2012 (PROALCO), la cual sostiene que sirvió de precedente en la sentencia impugnada, pero que en la misma se resuelve no casar la sentencia recurrida. Del análisis de la decisión se evidencia que la misma presentaba un patrón fáctico diferente, puesto que en esta se determinó que no existió errónea interpretación del artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno en la sentencia *a quo*, contrario a lo que se determinó en la sentencia impugnada a través de esta acción, en la que se especificó que existía errónea interpretación de varias normas de derecho, por cuanto a criterio del Tribunal de instancia, la Administración Tributaria no podía requerir información a terceros para determinar la base imponible del ICE.

En cuanto al alejamiento de la línea jurisprudencial contenida en la sentencia dictada el 24 de diciembre del 2014, dentro del recurso de casación N.º 2012-0503, se

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 001-13-SEP-CC, 008-13-SEP-CC, 020-13-SEP-CC, 034-13-SEP-CC, 067-13-SEP-CC, 072-13-SEP-CC, 084-13-SEP-CC, 77-14-SEP-CC, 129-14-SEP-CC.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1370-14-EP.

evidencia que en esta sentencia la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia determina que "concuerda con el criterio del Tribunal A quo", por lo cual se determinó que no existe errónea interpretación de las normas de derecho en que sustentó el recurso, lo cual evidencia que el patrón fáctico dentro de este caso no era el mismo que el de la decisión impugnada.

Por las consideraciones expuestas, se evidencia que en efecto las sentencias que el accionante acompaña a su demanda contienen el mismo argumento respecto de la información de terceros vinculados; no obstante, las motivaciones para resolver son diferentes en los casos analizados, ya que en los recursos de casación N.º 149-2012 y 2012-0503 se determinó que la interpretación del Tribunal *a quo* de las normas de derecho fue correcta, mientras que en la sentencia impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección, se concluyó que existió errónea interpretación de los artículos 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y del artículo 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario.

Por las razones expuestas, esta Corte no evidencia una vulneración del derecho a la seguridad jurídica respecto a la inobservancia de líneas jurisprudenciales, puesto que otra cosa hubiera sido que la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, determine que no cabe recabar información de terceros, contrariando el criterio uniforme que ha tenido en otras decisiones.

Sin embargo, en el momento en que la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia desnaturaliza el recurso de casación, pronunciándose en cuanto a un hecho que originó el caso concreto y que no era materia del recurso de casación, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, ya que además de contradecir la esencia de este recurso extraordinario se atentó contra el principio dispositivo, lo cual fue reiterado en el auto dictado el 24 de febrero del 2015, en el que se negó la petición de aclaración y ampliación.

Por las consideraciones esgrimidas, la Corte Constitucional concluye que las decisiones impugnadas a través de esta acción vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, consagrados en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

2. Las decisiones impugnadas ¿vulneran los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación?

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, determina que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva.

El debido proceso es un derecho que asegura que en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se observe un conjunto de garantías mínimas, entre las cuales como parte de la defensa se encuentra la motivación de las resoluciones judiciales. Así, el artículo 76 numeral 7 literal **l** determina:

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

En este marco, la motivación asegura que las personas conozcan las razones por las cuales la autoridad judicial decidió un caso concreto, razones que deben encontrarse sustentadas en los hechos del caso, la diversa normativa que regula cada caso, y el análisis intelectual efectuado por el operador de justicia, con el efecto de que bajo un conocimiento debido de la decisión, las partes puedan ejercer su derecho a la defensa.

Por tanto, esta garantía del debido proceso evita la discrecionalidad y arbitrariedad en la administración de justicia, ya que se presenta como una obligación de toda autoridad judicial, a su vez como un condicionamiento sustancial de las decisiones, pero principalmente como un derecho de todas las personas.

La Corte Constitucional, respecto de esta garantía, ha determinado:

> En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional, lógica y comprensible que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión[9].

En este escenario, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación se constituye en un derecho de fundamental importancia dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, razón por la cual es ineludible su relación con otros derechos que de forma conjunta garantizan la efectividad de los derechos constitucionales dentro de la sustanciación de los procesos; tal es el caso del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual 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".

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 222-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0255-12-EP.

Conforme se desprende del análisis de la disposición constitucional transcrita, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se garantiza en tres momentos: en un primer momento, cuando garantiza el acceso a la justicia por parte de todas las personas, el cual deberá ser gratuito y encontrase desprovisto de trabas o condicionamientos que no se encuentren determinados en la normativa; en un segundo momento, cuando establece que una vez que se ha accedido a la justicia, esta debe ser expedita y oportuna, respetando los derechos e intereses de las partes, y asegurando por tanto el ejercicio del derecho a la defensa e igualdad, como producto de lo cual se obtenga una decisión fundada en derecho; y finalmente en un tercer momento, cuando se asegura el cumplimiento de las decisiones judiciales y se establece que su inobservancia será sancionada de conformidad con la ley.

En este contexto, queda evidenciada la relación que existe entre el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación, ya que se garantiza una justicia expedita mediante la expedición de una decisión debidamente motivada.

La Corte Constitucional, sobre esta relación en la sentencia N.º 160-15-SEP-CC estableció:

> Conforme lo señalado es evidente la vinculación del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva con otros derechos constitucionales, como es el caso del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que a través de una decisión debidamente motivada, las personas contarán con un resultado oportuno de su acceso a la justicia, vislumbrado a partir de una sentencia debidamente justificada[10].

Este Organismo además ha determinado que para que una decisión se encuentre debidamente motivada, tiene que cumplir tres requisitos, a saber: a) razonabilidad, b) lógica y c) comprensibilidad.

Del análisis del cumplimiento del requisito de razonabilidad en la decisión impugnada, se evidencia que la misma inicia por establecer las disposiciones en las cuales se sustentó el recurso de casación interpuesto por el Servicio de Rentas Internas, así se determina: "El recurrente fundamenta su recurso en la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación. Señala como normas de derecho infringidas los arts. 76, 78 y 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno; arts. 16, 87, 89, 90 y 91 del Código Tributario", por lo cual, la Sala procede a efectuar un recuento de lo señalado por las partes procesales, tanto en la presentación del recurso de casación, como en su contestación. A continuación, la Sala determina su competencia de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación y el numeral 1, segunda parte, del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, normas que regulan la competencia de los jueces nacionales para conocer el recurso de casación.

A partir de ello, la Sala inicia su análisis respecto al cargo de la errónea interpretación de normas de derecho, refiriéndose en un primer momento a la naturaleza excepcional del recurso de casación, para luego hacer referencia al vicio de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando:

> La invocación de la causal primera conlleva que la Sala de Casación verifique si la sentencia emitida por el Tribunal *a quo* riñe con el derecho (error *in iudicando*), esto quiere decir, que los hechos sobre los que se discutió en la Sala de instancia han sido dados por ciertos y aceptados por las partes procesales, por lo que, no se podrán volver a analizar las pruebas presentadas (aquí radica la diferencia con la invocación de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, en la que, de prestar mérito la fundamentación del recurrente, la Sala de Casación se encontrará en la obligación de estudiar y valorar la prueba actuada en mérito de los preceptos jurídicos de valoración de prueba que han sido inobservados.

En efecto, como la Sala sostiene, la causal primera se centra en analizar los errores de derecho en la decisión, ya sea por errónea interpretación o falta de interpretación de normas de derecho; sin embargo, cuando la Sala trata de diferenciar la naturaleza de esta causal con la tercera, emite un criterio que contradice la naturaleza del recurso de casación, e inobserva lo señalado por esta Corte en múltiple jurisprudencia, referente a la prohibición de valorar prueba en el conocimiento de un recurso de casación, puesto que a criterio de la Sala, cuando un recurso se fundamente en la causal tercera, la sala de casación se encuentra en la obligación de estudiar y valorar la prueba actuada. Por lo tanto, esta argumentación contradice la naturaleza del recurso de casación.

Ahora bien, en el momento en que la Sala inicia el estudio de los cargos, divide su análisis en tres partes. En un inicio se refiere a la supuesta errónea interpretación del artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y determina que la norma se divide en dos partes, ya que por un lado establece las disposiciones relacionadas con productos nacionales, y por otro determina las consideraciones correspondientes a productos importados. La argumentación que la Sala efectúa respecto de esta disposición se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, ya que la describe y la explica a la luz de su contenido, llegando a la conclusión de que: "es evidente que la redacción de la norma corresponde tanto a los productos de fabricación nacional como a los productos importados, puesto que desde el tercer inciso del art. 76 el legislador ha establecido una serie de disposiciones que a todas luces son comunes a los dos tipos de productos (…)".

En una segunda parte, la Sala determina si en la sentencia recurrida existió errónea interpretación del numeral 2 del artículo 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, respecto de lo cual la Sala estipula:

> la norma citada establece que los sujetos pasivos del ICE que importen productos gravados con dicho impuesto, deben fijar un precio de venta al público el cual deberá

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 160-15-SEP-CC.

> ser informado a la Administración Tributaria en los términos establecidos en dicha norma reglamentaria y se señala también que éste precio de venta al público debe ser igual a la suma del valor ex – aduana más los márgenes reales de comercialización que no deben ser inferiores al 25% del valor ex – aduana.

Por lo que a criterio de la Sala, esta norma no contradice lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, puesto que al contrario la complementa, argumento que se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico.

Finalmente, la Sala, en el punto 6.4.3 de la sentencia se refiere a los otros cargos alegados en el recurso de casación, determinando que:

> Los cargos denunciados por la Administración Tributaria guardan relación con la errónea interpretación de los arts. 78, 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los arts. 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario, normas que se refieren al concepto de hecho generador, base imponible, la determinación tributaria, así como la determinación directa efectuada por el sujeto activo y la liquidación y pago del ICE.

Para iniciar su análisis, la Sala se refiere al precio de venta al público, el cual, señala, es un parámetro que le permite a la Administración Tributaria efectuar el control tributario correspondiente, para lo cual la Sala cita al artículo 78 de la Ley de Régimen Tributario Interno, que regula el hecho generador del impuesto a los consumos especiales, señalando:

> Respecto a la desaduanización como hecho generador del ICE no existe controversia puesto que así lo ordena el art. 78 de la Ley de Régimen Interno al señalar que: "…En el caso del consumo de mercancías importadas, el hecho generador será su desaduanización" y así lo ha entendido el Tribunal A quo en su fallo.

No obstante, a continuación la Sala se refiere al fallo N.º 149-2012, determinando que en ese caso similar al presente, se estableció que la Administración Tributaria se encuentra plenamente facultada para utilizar información de terceros en pleno ejercicio de su facultad determinadora; sin embargo, la Sala resalta que debe advertirse sumo cuidado en la fuente de información (terceros), ya que deben tener relación con la actividad gravada y con el hecho generador del impuesto.

Bajo este criterio, a continuación la Sala se refiere a la "actuación de la administración tributaria", en tanto precisa:

> En el caso sub judice, la Administración Tributaria ha requerido información a terceros (comercializadoras) respecto de los precios a los que se comercializan los productos importados por la empresa actora, situación que no corresponde en virtud del criterio mantenido por esta Sala Especializada en el fallo referido anteriormente.

Este análisis efectuado por la Sala se extralimita del ámbito de análisis que era la decisión recurrida y la normativa en que se sustentó el recurso de casación, ya que en la sentencia dictada por el Tribunal *a quo* se determinó que no correspondía requerir información a terceros, y lo que se impugnó en el recurso de casación fue esto; sin embargo, la Sala se pronuncia sobre la forma en que la "administración tributaria recabó la información de terceros", lo cual no fue objeto del recurso de casación, y principalmente, no es materia del recurso, por cuanto se incurre en una calificación de los hechos de instancia.

A continuación, sin que la Sala se refiera a los artículos 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario, determina que estos han sido erróneamente interpretados. Sin embargo, no existe un análisis previo de estas disposiciones que permita conocer su contenido o el razonamiento jurídico que la autoridad judicial efectúa respecto de estas disposiciones.

Una decisión judicial para que se considere motivada debe contener una justificación racional de las motivaciones por las cuales es adoptada, justificación que de ninguna manera se limita a una mera enunciación de normas jurídicas, sino que, por el contrario, implica que la autoridad judicial determine su contenido, su alcance y las razones por las cuales de la aplicación de estas al caso concreto, emite sus respectivas conclusiones. En el caso de la resolución de los recursos de casación, esta necesidad es imperante, puesto que el punto medular de este recurso es el análisis de legalidad de las decisiones judiciales, y por tanto, si en su resolución, este análisis se encuentra desprovisto del estudio de las normas en que se sustentó el recurso, el mismo se torna irrazonable, en tanto incumple su objetivo.

Por la consideración señalada, esta Corte Constitucional, al evidenciar que la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emite criterios que desnaturalizan el recurso de casación, y además atenta contra el principio dispositivo, conteniendo una argumentación incompleta en cuanto a la normativa que sustenta el recurso de casación, determina que se incumple el requisito de razonabilidad.

En lo que respecta al requisito de lógica, se evidencia que la decisión inicia por establecer los antecedentes del caso concreto, determinando los cargos en que se sustentó el recurso de casación, para a partir de ello referirse a los argumentos expuestos tanto por el Servicio de Rentas Internas como por la empresa Cordovez S. A.

A continuación, la Sala establece su competencia, declara la validez de la causa y se refiere a los planteamientos jurídicos del recurso de casación.

En cuanto a la errónea interpretación del artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, la Sala inicia por referirse a la decisión impugnada, determinando:

> Esta Sala Especializada considera pertinente referirse en primer lugar respecto a la conclusión a la cual aborda la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 con sede en Quito respecto a la base imponible del ICE de los productos importados; así tenemos que a fojas 616 vta. En el numeral 9.4 del considerando NOVENO del fallo recurrido se señala lo siguiente:

> "9.4.- La Sala también observa que la hipótesis que contiene el citado artículo 76, cuando señala "si se comercializan los productos con márgenes superiores al mínimo presuntivo antes señalado o, cuando de hecho se comercialicen con márgenes mayores", se refiere única y exclusivamente a los productos alcohólicos de producción nacional, cuyo hecho generador se realiza al momento de la transferencia, a título oneroso o gratuito, efectuada por el fabricante; presupuesto legal que no es aplicable a los productos alcohólicos importados puesto que el hecho generador de los mismos se realiza para la desaduanización y aplicando el precio ex – aduana un 25% de margen mínimo presuntivo de comercialización…

A continuación se refiere al artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno, norma que es citada, y respecto de la cual la Sala precisa que la misma se divide en dos partes: la una que se refiere a los productos nacionales y la otra a los productos importados; sin embargo, la Sala precisa que la norma además "reafirma la manera de cálculo de la base imponible de los licores importados, así mismo se reafirma la manera de cálculo de los productos de fabricación nacional, considerando para los dos cálculos el 25% de margen mínimo presuntivo de comercialización". Se determina que la segunda parte del texto de la norma establece que de comercializarse los productos con márgenes mayores al 25% se debe aplicar el margen mayor para establecer la base imponible del ICE, señalando que es evidente que la redacción de la norma corresponde tanto a los productos de fabricación nacional como a los productos importados.

A partir de este análisis, la Sala determina que se configura la errónea interpretación del artículo 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno en la sentencia recurrida, argumentación que se sustenta a partir de la contraposición entre premisas jurídicas, fácticas y el análisis que la autoridad judicial efectúa.

Sobre la errónea interpretación del numeral 2 del artículo 161 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, la Sala transcribe el numeral 9.3 del considerando Noveno de la sentencia recurrida, así como el contenido del artículo analizado y determina:

> (…) la norma citada establece que los sujetos pasivos del ICE que importen productos gravados con dicho impuesto, deben fijar un precio de venta al público el cual deberá ser informado a la Administración Tributaria en los términos establecidos en dicha norma reglamentaria, y se señala también que éste precio de venta al público debe ser igual a la suma del valor ex – aduana más los márgenes reales efectivos de comercialización que no deben ser inferiores al 25% del valor ex – aduana. El hecho de que en el reglamento se establezca la obligación de informar el precio de venta al público al que se comercializarán los productos gravados con ICE, no contradice de ninguna manera la norma legal (…).

A partir de esta argumentación que es contrastada con el contenido de la sentencia recurrida en la que se determinó que el artículo 161 contraría el artículo 76 de la Ley, la Sala precisó que se configura el vicio alegado por el recurrente, ya que no existe tal contradicción, puesto que al contrario, el artículo 161 desarrolla lo establecido en el artículo 76 de la Ley.

Sin embargo, los vicios configurados a criterio de la Sala no son determinantes para la parte resolutiva de la decisión.

Finalmente, la Sala analiza la errónea interpretación de los artículos 78, 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y de los artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario. No obstante, conforme fue señalado en el análisis del requisito de razonabilidad, la decisión carece de un análisis de las premisas jurídicas, en tanto la decisión únicamente se refiere al artículo 78, omitiendo analizar el contenido de los artículos 86 de la Ley de Régimen Tributario Interno y artículos 16, 87, 90 y 91 del Código Orgánico Tributario y explicar las razones por las cuales estos artículos fueron erróneamente interpretados.

Adicionalmente, se evidencia que la Sala se pronuncia respecto de un asunto que no fue materia del recurso de casación, puesto que el Tribunal *a quo*, en su sentencia, a criterio de la Sala interpretó que la Administración Tributaria no podía requerir información a terceros para determinar la base imponible del ICE de los productos importados, lo cual según la Sala es incorrecto; no obstante, la Sala desborda su ámbito de análisis y se pronuncia respecto de la "actuación de la administración tributaria" y de la forma cómo esta recabó la información de terceros; es decir, su análisis consideró un asunto que no fue abordado en la sentencia contra la cual se presentaba el recurso de casación.

En base a esta argumentación, la Sala resolvió casar parcialmente la sentencia y dispuso que el Servicio de Rentas Internas "efectúe la reliquidación correspondiente, tomando como base para el precio de venta al público la información correspondiente a terceros que guarden relación con la actividad económica y hecho generador de la empresa (…)".

En virtud de lo señalado, se evidencia que la decisión carece del análisis de las premisas jurídicas que sustentaron el recurso de casación, además de que se emiten criterios que atentan contra la naturaleza del recurso, lo cual permite a esta Corte Constitucional, concluir que la decisión final del caso se sustenta a partir de criterios incompletos, que no se pronuncian sobre todos los cargos en que se sustentó el recurso de casación, por lo cual se incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto al requisito de comprensibilidad, se observa que a pesar de que la sentencia tiene un lenguaje claro, ya que se encuentra conformada por palabras sencillas, la ausencia del análisis que correspondía en atención a la naturaleza del recurso de casación genera que la decisión no pueda ser efectivamente comprendida por parte del auditorio social y de las partes procesales, por lo que se incumple este requisito.

Por las consideraciones expuestas, la sentencia dictada el 24 de diciembre del 2014 por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la

garantía de motivación y, consecuentemente, el derecho a la tutela judicial efectiva.

En el mismo sentido, el auto que resuelve la solicitud de aclaración y ampliación dictado el 24 de febrero del 2015, se limita a establecer que la decisión es clara, lo cual genera la vulneración de los derechos constitucionales analizados.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 24 de diciembre de 2014 a las 11:00, y el auto de aclaración y ampliación del 24 de febrero del 2015, dentro del recurso de casación N.º 494-2012.

   3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 24 de diciembre de 2014 a las 11:00, y el auto de aclaración y ampliación del 24 de febrero del 2015, dentro del recurso de casación N.º 494-2012.

   3.3. Disponer que, previo sorteo, se conforme otro Tribunal de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que conozca y resuelva el recurso de casación, observando lo señalado en esta sentencia y las garantías del debido proceso.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) Paúl Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E).**

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor, de las juezas y jueces Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión de 26 de agosto del 2015. Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N°. 0398-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 07 de septiembre del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N°. 0398-15-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito D.M, 10 de febrero de 2016, **Las 16:50.- VISTOS.-** Incorpórese al expediente N.º 0398-15-EP, el escrito presentado por el accionante Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar, en su calidad de presidente y como tal representante legal de la compañía Agencias y Representaciones CORDOVEZ S.A., mediante el cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia N.º 278-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 26 de agosto de 2015 y notificada a las partes el día 09 de septiembre de 2015, aduciendo que: "… solicito la aclaración y ampliación de la sentencia No. 278-15-SEP-CC, notificada el 9 de septiembre de 2015, en los siguientes términos…". Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el pedido de aclaración y ampliación presentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos correspondientes. **TERCERO.-** Conforme se desprende del escrito presentado por el accionante el recurso tiene por objeto lo siguiente: "… **solicito se aclare la sentencia**, precisando que si la Sala de Casación expresamente señaló que la problemática que giraba en torno a la aplicación del Art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno y 161 de su Reglamento de aplicación **"no son determinantes en la parte dispositiva de la sentencia"** la afirmación de la Sala Juzgador de que **"existió errónea interpretación de los artículos 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno** (…) carece por completo de fundamento legal (…) **solicito que el Pleno aclare** la parte de la sentencia citada en el párrafo 4) señalando si **"no son determinantes en la parte**

dispositiva de la sentencia" los aspectos derivados de la aplicación del Art. 76 de la Ley de Régimen Tributario Interno y Art. 161 de su Reglamento de aplicación, carece de lógica la conclusión de que **"existió errónea interpretación** (…) **solicito que el Pleno expresamente aclare** la sentencia señalando que si **"los vicios configurados a criterio de la Sala no son determinantes para la parte resolutiva de la decisión**", la conclusión de la Sala de Casación de que "existió errónea interpretación de los artículos 76 (…) carece por completo de fundamento (…) **solicito que se amplié** la sentencia notificada el 9 de septiembre de 2015, pronunciándose respecto a que todos los intereses, costos y gastos que genere la demora hasta que se expida la nueva resolución de casación sean asumidos por el estado ecuatoriano…". **CUARTO.-** La Sentencia N.º 278-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 26 de agosto de 2015, luego del análisis de las decisiones judiciales impugnadas declaró la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, por lo que se aceptó la acción extraordinaria de protección planteada y se dispuso dejar sin efecto la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 24 de diciembre de 2014, y el auto de aclaración y ampliación del 24 de febrero de 2015, dentro del recurso de casación N.º 494-2012. En consideración de lo señalado, se observa que la sentencia en todas sus partes es clara y completa. Conforme se evidencia del escrito presentado, los fundamentos de la solicitud están encaminados a que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de asuntos que ya fueron dilucidados en la sentencia, así como de otros que no corresponden ser analizados en virtud de la naturaleza de esta acción. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve negar el pedido de aclaración y ampliación presentado por el accionante Ramiro Javier Felipe Cordovez Escobar en su calidad de presidente y como tal representante legal de la compañía Agencias y Representaciones CORDOVEZ S.A., y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 278-15-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 26 de agosto de 2015.- **NOTIFÍQUESE.-**

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 siete votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera en sesión del 10 de febrero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de septiembre del 2015

SENTENCIA N.º 305-15-SEP-CC

CASO N.º 1546-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, demandadas en el juicio ordinario de declaración de paternidad el 25 de septiembre de 2014, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20, emitida por los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro del juicio ordinario de paternidad N.º 354-2014, que resolvió declarar la paternidad de Guillermo Efraín Córdova Cobos a favor de Isabel Cristina Bravo Sánchez, y del auto del 25 de julio de 2014 a las 16h04, dictado por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 131-2014, que inadmitió el recurso presentado por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley de Casación.

El 30 de septiembre de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 1546-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 3 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 09 de diciembre de 2014 a las 11h44, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de febrero de 2015, como se desprende del memorando N.º 212-CCE-SG-SUS-2015 del 11 de febrero de 2015, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la presente causa.

El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 1546-14-EP, mediante providencia emitida el 11 de agosto de 2015 a las 10h15, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, se notifique con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Sala Única de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, así como a los jueces de la Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de ocho días presenten, por separado, un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. (Fojas 35 del expediente constitucional).

Decisiones judiciales que se impugnan

Las decisiones judiciales que se impugnan mediante la presente acción extraordinaria de protección son: i) sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20, emitida por los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; ii) auto de inadmisión del 25 de julio de 2014 a las 16h04, dictado por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia.

Sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20

SALA DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DEL AZUAY, (...) Cuenca, 11 de junio de 2014, las 12h20. VISTOS: (...) OCTAVO.- DECISION. (...) para lograr la realización de los derechos de los hijos, el legislador, en materia de reconocimiento de paternidad y maternidad, ha dotado al juez de mecanismos y herramientas procesales y probatorias para lograr el esclarecimiento de la verdad y la posterior efectividad de las garantías constitucionales y legales. Una de esas herramientas es la práctica de exámenes de ADN que no sólo permite que las personas tengan una filiación acorde con la realidad, sino también en que conlleva la protección y reconocimiento de derechos tales como: la personalidad jurídica, la dignidad humana, el derecho a tener una familia y formar parte de ella, el derecho al estado civil, y el derecho a conocer con certeza la identidad de los progenitores.(…) La Corte Constitucional, en la sentencia N° 025-10-SCN-CC, al declarar inconstitucional el Art. 257 del Código Civil, dice: "El derecho a conocer su identidad constituye una garantía constitucional, no solo para los menores de edad, sino también para las personas sin distinción de edad, puesto que tiene plena facultad de investigar sus orígenes, pudiendo de esta manera exigir a quien le ha dado vida que cumpla con las obligaciones que la ley establece para el caso, garantizando de esta manera el derecho a la igualdad por ser un derecho propio de la persona, estableciéndose como características de la identidad el sentido vitalicio de la misma, por ser concedida para el resto de la vida del peticionario, dándole un carácter nato por establecerse la individualidad propia del hombre y originario, ya que constituye el poder jurídico puesto a su deferencia contra posibles vulneraciones (...) conocer cuál es su específica verdad personal es, sin duda, un requisito para la dignidad de la persona, para su autodeterminación, y está íntimamente vinculada a la libertad... ¿puede establecerse que la protección al derecho a la identidad personal prescribe con el transcurso del tiempo? El derecho a la identidad personal es un derecho fundamental, porque permite establecer la procedencia de los hijos respecto de los padres, es un hecho tan natural e innegable que nadie puede desconocer y constituye la relación más importante de la vida; su incidencia se manifiesta no sólo en la familia, sino en el conglomerado social, o sea el derecho de saber quién es su padre y madre, y esto sin duda contribuye a la identificación de una persona. El derecho a la identidad es un derecho fundamental (...) el respeto al derecho a la identidad personal se transforma en términos generales en el respeto de la dignidad humana, reconocida en la norma constitucional como deber fundamental que debe ser garantizado por el Estado." Más adelante dice: "el respeto al derecho a la identidad personal se transforma en términos generales en el respeto de la dignidad humana, reconocida en la norma constitucional como deber fundamental que debe ser garantizado por el Estado." (…) Cuanto más que, existe la solución científica y que está en este caso al alcance de los justiciables como lo es la práctica de la prueba de ADN así como las presunciones que conlleva la negativa a la práctica del mismo. Sin embargo, analizado el conjunto del acervo probatorio, considerando el Art. 1 de la Constitución de la República que establece al Ecuador como un estado constitucional de derechos y justicia; el Art. 169 ibídem consagra que uno de los fines del Estado es el alcanzar la justicia mediante la aplicación de los sistemas procedimentales que franquea la ley; el Art. 66 N° 28 ibídem que consagra el derecho humano a la identidad de las personas, en efecto toda persona tiene su derecho a conocer sus raíces verdaderas, derecho que va de la mano con lo establecido en el Art. 18 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que garantizan el derecho de las personas a tener un nombre y el apellido de sus padres. Así como el alcance del Art. 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que, al darnos las pautas para la interpretación de la misma, dispone: que la Convención no puede ser interpretada en el sentido de: b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de los dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano. (…) Con los argumentos expuestos y constantes en la especie, y en atención a que "La filiación tiene efectos múltiples y muy importantes y de ella resulta el parentesco que es el fundamento del derecho de familia. La relación que une al hijo a su padre y a su madre, lo liga también por medio del padre o de la madre a los parientes de estos y constituye así la familia." (Corte Suprema de Justicia. Registro Oficial Suplemento 15, 31 de agosto de 1998), este Tribunal considera que, existen elementos suficientes para presumir la paternidad de Efraín Córdova Cobos en relación con la señora ISABEL CRISTINA BRAVO SANCHEZ; y, en consecuencia, considerar que, se debe garantizar el derecho a la identidad que vía solicitud de paternidad ha sido propuesto por la actora. (…) DECISION.- Por la argumentación que antecede, el Tribunal de la Sala Especializada de la Familia Mujer Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", REVOCA la sentencia subida en grado, se acepta la demanda

y consecuentemente se declara la paternidad de GUILLERMO EFRAIN CORDOVA COBOS, a favor de la actora ISABEL CRISTINA BRAVO SANCHEZ, ejecutoriada la sentencia se dispone que la declaración de paternidad sea marginada en la partida de nacimiento de la actora (…) (sic).

Auto de inadmisión del 25 de julio de 2014 a las 16h04

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES.- Quito, 25 de julio de 2014, a las 16h04.- **VISTOS: (…) SEIS RESOLUCIÓN:** Por lo expuesto, el Tribunal de Conjuezas y Conjuez de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores, rechaza el recurso de casación interpuesto por las señoras SONIA INÉS CÓRDOVA RODAS, MARCELA CÓRDOVA RODAS, MARÍA FERNANDA CÓRDOBA RODAS, ANA ISABEL CÓRDOVA RODAS Y MARITZA CÓRDOVA RODAS, por no cumplir con los requisitos exigidos por el Art. 6 numeral 4 de la Ley de Casación. (…) (sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

La señora Isabel Cristina Bravo Sánchez, presentó demanda de declaratoria de paternidad en contra de las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, herederas del señor Guillermo Efraín Córdova Cobos, quien es el supuesto padre fallecido de la actora.

El 30 de enero de 2014 a las 08h01, el juez segundo de lo civil de Cuenca, mediante sentencia, resolvió aceptar las excepciones deducidas por las demandadas y desechó la demanda por improcedente.

Inconforme con la decisión, la actora presentó recurso de apelación ante la Sala Única de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay.

Mediante sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20, dictada por el Tribunal de la Sala Única de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, se resolvió revocar la sentencia subida en grado, aceptar la demanda y consecuentemente se declaró la paternidad de Guillermo Efraín Córdova Cobos a favor de la actora, Isabel Cristina Bravo Sánchez. Ejecutoriada la sentencia se dispuso que la declaración de paternidad sea marginada en la partida de nacimiento de la actora, mandato que a la fecha ya ha sido ejecutado (fojas 352 expediente de nulidad de sentencia).

De la sentencia de segunda instancia, las demandadas, interpusieron recurso de casación. Mediante auto de inadmisión dictado el 25 de julio de 2014 a las 16h04 por los conjueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, se resolvió inadmitir el recurso presentado por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación.

Del auto de inadmisión las demandadas presentaron un pedido de revocatoria, mismo que en auto del 29 de agosto de 2014 a las 10h34, fue negado por los conjueces de la Sala de la Corte Nacional de Justicia.

Ante el auto que niega la petición de revocatoria, las señoras Córdova Rodas presentaron un pedido de ampliación, que fue negado mediante providencia del 09 de septiembre de 2014 a las 10h04.

El 12 de septiembre de 2014 a las 09h34, las demandadas, por intermedio de su procurador judicial, abogado Juan Carlos Salazar Icaza, presentaron ante el juez cuarto de lo civil de Cuenca una demanda ordinaria N.º 0690-2014 de nulidad de la sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20, que declaró la paternidad del señor Guillermo Efraín Córdova Cobos a favor de la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez. Esta demanda fue calificada de clara y completa mediante providencia del 19 de septiembre de 2014 a las 08h08, (fojas 349 del expediente de nulidad de sentencia).

Adicionalmente, las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, el 25 de septiembre de 2014 también presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20, emitida por los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, y del auto de inadmisión del 25 de julio de 2014 a las 16h04, dictado por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio ordinario de declaratoria de paternidad n.º 0354-2014 y 0131-2014 respectivamente.

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección

Las legitimadas activas manifiestan en su demanda que el fallo emitido por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulnera el derecho constitucional a la motivación respecto a las resoluciones jurisdiccionales, en razón de que en el proceso existen varios pedidos efectuados, así, cuando la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez solicitó el examen de ADN, no fue respecto a los restos mortales del señor Efraín Córdova Cobos –cremado– sino respecto a los comparecientes, sin que se ordene además que concurran al examen tanto la madre de las señoras Córdova Rodas (o en su defecto los restos mortales), y la madre de la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez, en especial porque no solo uno de los peritos designados en la causa, sino la doctrina científica, son concordantes al sostener que un examen de ADN entre supuestos "hermanos" no genera certeza y a la vez para que el rango de duda sea menor deben concurrir las correspondientes madres u otros familiares.

Alegan que aplicar la disposición del artículo innumerado 10 de las Reformas del Código de la Niñez y Adolescencia publicadas en el Registro Oficial N.º 643 del 28 de julio de 2009, por parte de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en desmedro de precedentes jurisprudenciales, de expresos mandatos de la misma norma, del detalle del ámbito de aplicación de las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia, constituye claramente una afectación al derecho constitucional a la seguridad jurídica, conceptualizado en el artículo 82 de la Constitución, pues con la decisión y su fundamento, no se respetan "normas jurídicas previas, claras, públicas".

Asimismo, señalan que forzar a un examen de ADN, cuando la disposición del Código de la Niñez y Adolescencia no es aplicable, es también vulnerar el derecho constitucional consagrado en el artículo 66 numeral 3 literal **d** del texto constitucional.

Finalmente, mencionan que la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, una vez que recibió el proceso el 15 de julio de 2014, a los 8 días hábiles de la recepción, emitió el auto del 25 de julio de 2014 a las 16h04, e inadmitió a trámite el recurso interpuesto, dejando en firme la resolución de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, sin que exista análisis del tema de fondo por parte de la Corte Nacional, pues a su decir "rechaza el recurso de casación interpuesto por las señoras SONIA INÉS CORDOVA RODAS, MARCELA CORDOVA RODAS, MARÍA FERNANDA CÓRDOVA RODAS, ANA ISABEL CÓRDOVA RODAS Y MARITZA CORDOVA RODAS, por no cumplir con los requisitos exigidos por el Art. 6 numeral 4 de la Ley de Casación"; es decir, a criterio de la Corte Nacional, el escrito no tenía "los fundamentos en los que se apoya el recurso" cuando en el escrito correspondiente, los "fundamentos" se detallan a partir de la foja 8 del escrito hasta la foja 15, donde se hacen menciones mediante subtítulos a: "Los hechos y el ADN" "El examen de ADN", "Articulación de las causales invocadas y las normas infringidas" "Las normas del Código de la Niñez y Adolescencia" la imprecisa presunción de paternidad bajo el acápite "Una Imprecisa Presunción", para finalmente analizar la repercusión ante el derecho de "Seguridad Jurídica"; por tanto, el escrito sí contenía los fundamentos jurídicos necesarios para que la casación sea admitida, vulnerando el derecho al debido proceso consagrado en el literal **m** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la sentencia impugnada

A criterio del accionante, a través de la sentencia impugnada se han vulnerado los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 66 numeral 3 (integridad personal), 76 numeral 7 literales **l** y **m** (debido proceso en las garantías de la motivación y a recurrir de los fallos o resoluciones), y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos, las accionantes solicitan lo siguiente:

1. Que se admita a trámite la garantía jurisdiccional de acción extraordinaria de protección.

2. Que la Corte Constitucional declare procedente la acción extraordinaria de protección y enmiende los errores –que conlleva a la violación de derechos constitucionales– cometidos por los órganos de administración de justicia, bien sea respecto a los yerros que generaron violaciones constitucionales en la sentencia de segunda instancia o respecto a la inadmisión del recurso de casación por parte de la Corte Nacional de Justicia, disponiendo por tanto que el proceso se retrotraiga al momento en el que se dio la vulneración.

Contestación a la demanda

Comparecencia de las partes

Jueces del Tribunal de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay

De la revisión del proceso no consta que los legitimados pasivos hayan dado cumplimiento a lo requerido por el juez constitucional sustanciador mediante providencia del 11 de agosto de 2015 a las 10h15, pese a haber sido debidamente notificados, conforme consta en la razón sentada por la actuaria a fojas treinta y cinco y vuelta del expediente constitucional.

Jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia

A fojas 45 del expediente constitucional consta el oficio N.º 019-SFNA-RAU-CNJ-2015 suscrito por los doctores Janeth Cecilia Santamaría Acurio, Rosa Jaqueline Álvarez Ulloa y Edgar Wilfrido Flores Mier, en el que señalan que reafirman los términos en los que fue dictada la resolución del 25 de julio de 2014 a las 17h04, dentro del juicio ordinario n.º 131-2014 que por declaratoria de paternidad siguió la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez contra las señoras Sonia Inés, Marcela, María Fernanda, Ana Isabel y Maritza Córdova Rodas, y los herederos presuntos y desconocidos del señor Guillermo Efraín Córdova Cobos, por haberlo hecho conforme a derecho y en ajuste a los méritos del proceso, por lo que no cabe ningún pronunciamiento adicional.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional N.º 18 para los fines pertinentes. (Fojas 43 del expediente constitucional).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es el órgano competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b**, y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El 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, las peticionarias: Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, se encuentran legitimadas para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)"; y del contenido del artículo 439 *ibídem*, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente".

Análisis constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador[1], la presente garantía jurisdiccional tiene por objeto el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir el accionar de los jueces en una vulneración de las normas constitucionales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

No se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino por lo contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no hace las veces de un tribunal de alzada, sino que interviene siempre que se verifiquen indicios de vulneraciones a derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, este organismo ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se haya vulnerado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución, sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez.

Por tanto, la finalidad de esta garantía se justifica por la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución como Norma Suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de las personas.

Determinación del problema jurídico

Entre los presupuestos de la acción extraordinaria de protección se encuentra que esta debe ser presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva[2], que como se sabe, tratándose del recurso de casación, es la Corte Nacional de Justicia; sin embargo, no implica que necesariamente deba ser la decisión de este Organismo la materia de acción constitucional, ya que únicamente constituye un medio para demostrar haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios. De ahí que el artículo 61 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, claramente manifiesta que: "La demanda deberá contener (…) 4. Señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional". En tal virtud, una vez inadmitido a trámite el recurso de casación por inobservar cualquiera de las causales, queda apta para impugnar, mediante esta garantía jurisdiccional, la decisión judicial de última y definitiva instancia[3] por haber agotado y puesto fin al debate en la jurisdicción ordinaria, dando paso al control de constitucionalidad de la sentencia que supuestamente habría vulnerado el o los derechos constitucionales o las reglas del debido proceso.

De allí que resultaría inoficioso pretender impugnar en la jurisdicción constitucional el auto de inadmisión del recurso de casación cuando este ha sido expedido de conformidad con el ordenamiento jurídico que rige dicha materia, dando cumplimiento a los estándares de la motivación.

---

[1] Constitución de la República del Ecuador, artículo 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

[2] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 62.- "Admisión.- La acción extraordinaria será presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; éste ordenará notificar a la otra parte y remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término máximo de cinco días. (…)"

[3] Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 10.- La casación y revisión no constituyen instancia ni grado de los procesos, sino recursos extraordinarios de control de legalidad y de error judicial en los fallos de instancia.

En el presente caso, inadmitido el recurso extraordinario de casación interpuesto, en atención a la impugnación realizada por las legitimadas activas, obvia y lógicamente corresponde examinar la decisión judicial del 11 de junio de 2014 a las 12h20, dictada por los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay en la causa signada con el N.º 354-2014 (recurso de apelación), tanto más cuando en este escenario, la Corte Constitucional, en sentencia N.º 186-12-SEP-CC del 03 de mayo de 2012, verificó las vulneraciones constitucionales acaecidas en la sentencia de segunda instancia, expedida por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, dentro del juicio laboral N.º 631-08-3, manifestando:

> **QUINTO** (…) El artículo 437 numeral 1 de la Constitución de la República (norma jerárquicamente superior) exige como requisito para la procedencia para la acción extraordinaria de protección: "**que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados**"; ahora bien, el auto por el cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la Autoridad Portuaria de Guayaquil fue expedido y notificado el 01 de febrero de 2010, ejecutoriándose el 04 de febrero del 2009, por tanto, la sentencia de segunda instancia, expedida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia del Guayas dentro del juicio No. 631-08-3 (a la cual se imputa vulneración de derechos constitucionales), quedó en firme a partir del 05 de febrero del 2010.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional reconstruye el bloque de cuestionamientos de las resoluciones expedidas en las diferentes etapas del proceso ordinario que puntualizaron las legitimadas activas en la presente acción constitucional, que se encuentran detallados en el acápite "Decisiones judiciales impugnadas" de esta sentencia, y determina el siguiente problema jurídico.

De la sentencia expedida el 11 de junio de 2014 a las 12h20, por los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revocó el fallo de primer nivel y declaró la paternidad, misma que es objeto de nulidad en la justicia ordinaria ¿se encuentran agotados los recursos o medios de impugnación ordinarios y extraordinarios, como lo exige la parte final del artículo 94 de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico

De la sentencia expedida el 11 de junio de 2014 a las 12h20, por los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revocó el fallo de primer nivel y declaró la paternidad, misma que es objeto de nulidad en la justicia ordinaria ¿se encuentran agotados los recursos o medios de impugnación ordinarios y extraordinarios, como lo exige la parte final del artículo 94 de la Constitución de la República?

La sentencia impugnada surge de un proceso ordinario de declaratoria de paternidad, dentro del cual la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez, solicitó la realización del examen de ADN a las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, herederas del señor Guillermo Efraín Córdova Cobos (supuesto padre fallecido de la actora), en razón de que el señor Córdova fue cremado. Frente a la negativa de realizarse el examen de ADN, en sentencia de segunda instancia se declaró la paternidad del señor Guillermo Efraín Córdova Cobos a favor de su hija, la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez. De este fallo, las demandadas, simultáneamente a esta acción constitucional, han presentado una demanda de nulidad de sentencia (ahora materia de la acción extraordinaria de protección), misma que se encuentra tramitando con el N.º 0690-2014 en el Juzgado Cuarto de lo Civil de Cuenca.

Si bien es cierto que la sentencia demandada es definitiva, la misma ha sido objeto de una acción de nulidad, y en estas circunstancias estaría pendiente la resolución de esta última para que la decisión judicial que se pretende impugnar en la acción extraordinaria de protección tenga el carácter de definitiva, en razón de que se han agotado todos los recursos o medios de impugnación ordinarios y extraordinarios aplicables al caso.

Respecto a la acción extraordinaria de protección, el artículo 94 de la Constitución de la República manifiesta:

> (…) 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 fuere atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

De lo anotado se puede observar que el haber agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en la vía judicial, dentro del término legal establecido para el efecto, constituye un requisito esencial que emana de la Constitución de la República; por ello, se debe entender que si la vulneración a un derecho ocurre en un litigio que aún no ha concluido, es indispensable que la parte que considere lesionados sus derechos espere la finalización de los recursos o las acciones interpuestas de acuerdo con la normativa de la materia.

Este requisito "persigue asegurar una oportunidad a los tribunales ordinarios para subsanar sus propios errores violatorios de derechos y libertades fundamentales"[4], considerando entonces que, "solo una vez que el titular del derecho violado ha agotado todas las posibilidades ante estos jueces, puede la violación del derecho llegar a conocimiento de la Corte Constitucional (…)"[5].

---

[4] Diego Palomo Vélez, "Artículos de Doctrina, Violaciones de derechos fundamentales por los tribunales de justicia: recurso de protección y de amparo constitucional, un análisis comparado", en IUS ET PRAXIS, V.9 N° 2, Talca, 2002, p. 7.

[5] Agustín Grijalva, "La acción extraordinaria de protección", en *Teoría y práctica de la justicia constitucional 13*. Serie Justicia y Derechos humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad / Claudia Escobar García, Ecuador, 2010, p. 668.

En este sentido, la acción extraordinaria de protección se caracteriza por ser residual, lo que quiere decir que para someter al control constitucional de una decisión judicial en este Organismo, el legitimado activo debe haber agotado todos los recursos o acciones de impugnación, ordinarios y extraordinarios, dentro del término o plazo previsto en el ordenamiento jurídico conforme el procedimiento propio que señala la ley; es decir, el agotamiento implica transitar forzosamente por las instancias previstas en la legislación, en razón de que los medios de impugnación de una decisión jurisdiccional no siempre se agotan con los denominados recursos, toda vez que existen medios de impugnación (acciones de nulidad de sentencia) que si bien constituyen un proceso autónomo, no pueden dejar de ser considerados como formas válidas para impugnar las decisiones jurisdiccionales.

De esta manera, los diferentes actos jurisdiccionales –decretos, autos, sentencias– expedidos por los operadores de justicia, pueden ser impugnados por las partes procesales cuando estas consideren que estos no han sido emitidos o dictados en observancia a la normativa propia del *thema decidendum*. Para este fin, las partes pueden recurrir a los medios de impugnación idóneos (horizontales, verticales o nulidades) a los fines de conseguir que el órgano jurisdiccional pueda restablecer el derecho lesionado cuya protección se invoca, ya sea dejándolo sin efecto o aclarándolo, ampliándolo, reformándolo o revocándolo, o de ser el caso, en la especie, aceptando o negando la acción de nulidad presentada por las recurrentes, señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas.

Conforme a la doctrina ecuatoriana, la impugnación de los diferentes actos jurisdiccionales puede realizarse mediante acción o recurso, según el caso que corresponda, con base en el criterio funcional del mismo. Respecto a la acción, se debe señalar que es el canal legal que tiene la persona para pedir en derecho y justicia la restitución o declaración del derecho vulnerado; así, podemos señalar entonces que mediante una acción de nulidad de sentencia lo que se pretende es dejar sin efecto jurídico la decisión judicial o el proceso violatorio del derecho constitucional, cuando en este se han violado las garantías básicas, las más elementales, o cuando el proceso es el resultado de la acción fraudulenta de una de las partes, como por ejemplo, cuando no se cita con la demanda al demandado y el juicio se sigue en rebeldía, o de las dos partes como cuando en el juicio de divorcio se simula una causal.

De esta forma, al encontrarnos frente a la posibilidad de presentar una acción de nulidad, el accionante no podría invocar el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y acudir con una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, pues no habría agotado la acción de nulidad que sirve para exigir a la justicia ordinaria que se deje sin efecto y nula la sentencia que transgredió normas legales y garantías procesales de las partes. Así, para el procesalista Alzina, la acción "es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica"[6].

De allí que la residualidad nos permite entender que esta garantía jurisdiccional opera como una vía excepcional que tiene el accionante frente a la vulneración de derechos constitucionales por parte del administrador de justicia; de existir y de ser procedente otro mecanismo alternativo de impugnación, no debe proceder, por cuanto perdería el carácter residual para convertirse en una acción alternativa a las que ya se encuentran contempladas de manera clara en el ordenamiento jurídico. En otras palabras, debería ser entendido como el filtro que habilita la procedencia, por lo que se califica a esta garantía constitucional como residual para la activación en la justicia constitucional. En consecuencia, si el recurrente de la acción no agotó las opciones de impugnación que contempla el ordenamiento jurídico para conseguir la reparación de derechos, la posibilidad de ejercer la acción extraordinaria de protección permanece imposibilitada. Solo agotados los canales ordinarios de protección y al no existir una remediación de los derechos constitucionales demandados, entonces queda facultado para presentar esta garantía constitucional.

Así, proponer una acción extraordinaria de protección en franca omisión de la residualidad, no solamente comporta la sustitución de las vías de impugnación ordinarias, sino que se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y el derecho a la seguridad jurídica, que se encuentran previstos en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República, en su orden.

En el caso sub júdice, de los documentos públicos judiciales constantes como anexos del expediente constitucional caso 1546-14-EP, a fojas 348 se desprende que el 12 de septiembre de 2014 a las 09h34, el abogado Juan Carlos Salazar Icaza, en calidad de procurador judicial de las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas ha instaurado un juicio civil ordinario de nulidad de sentencia en contra de la señora Isabel Cristina Córdova Bravo. La sentencia materia del juicio de nulidad es la emitida el 11 de junio de 2014 a las 12h20, por los jueces de la Sala Única de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, misma que resolvió revocar la sentencia subida en grado, aceptó la demanda de paternidad presentada y consecuentemente declaró la paternidad de Guillermo Efraín Córdova Cobos, a favor de la actora, Isabel Cristina Bravo Sánchez.

A fojas 349 vuelta consta el auto del 19 de septiembre de 2014 a las 08h00, dictado por el doctor Héctor Cornelio Ramón Pesantez, juez "D" de la unidad judicial civil del cantón Cuenca, en que por clara y completa admitió a

[6] Mercedes Lema, "La acción Extraordinaria de Protección: naturaleza, competencia y procedimiento", en Apuntes de Derecho Procesal Constitucional / Juan Montaña Pinto, Angélica Porras Velasco, Quito, CEDEC, 2011, p. 131.

trámite el juicio ordinario de nulidad de sentencia N.º 0690-2014. Asimismo, se observa la razón de citación a la demandada (fojas 350) y el escrito del 27 de octubre de 2014, mediante el cual la señora Isabel Cristina Bravo Sánchez, contestó y presentó sus excepciones dentro del juicio ordinario planteado en su contra (fojas 353-354).

De las piezas procesales mencionadas se puede colegir que el procurador judicial de las señoras Córdova Rodas, por ser procedente, ha hecho uso de un medio ordinario de impugnación –acción de nulidad de sentencia–, al considerar que el fallo de segunda instancia que declara la paternidad de Guillermo Efraín Córdova Cobos a favor de Isabel Cristina Bravo Sánchez vulnera los derechos de sus representadas. Sin embargo, pese a encontrarse sustanciando la acción de nulidad en la justicia ordinaria, las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, el 25 de septiembre de 2014 presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la misma sentencia del 11 de junio de 2014 a las 12h20, emitida por los jueces de la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. Entonces, pendiente la acción de nulidad de sentencia legalmente interpuesta y concedida a trámite por el juez "D" de la Unidad Judicial Civil del cantón Cuenca, no estaríamos frente a una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, requisito esencial para la activación de la presente garantía constitucional.

El contexto referido en los párrafos anteriores se relaciona con el carácter residual de la acción extraordinaria de protección, porque esta no es coetánea, simultánea, adicional o complementaria de las que proceden por vía ordinaria o de los recursos ordinarios –acciones procesales que se tienen en el curso del proceso para impugnar las decisiones u omisiones–. En tal sentido, solo procede una vez que se hayan agotado todos los recursos o acciones ordinarias y extraordinarias vigentes en el ordenamiento jurídico y aplicable a cada caso, a menos que la falta de interposición de los recursos no fuere atribuible a la negligencia del titular del derecho vulnerado, tal como se advierte en los artículos 94 y 437 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

Frente a la actual sustanciación del juicio ordinario de nulidad de sentencia en la jurisdicción ordinaria, la Corte Constitucional, en sentencia N.º 013-10-SEP-CC, caso N.º 0212-09-EP del 15 de abril de 2010, ha manifestado lo siguiente:

> La Corte Constitucional, en la verificación del agotamiento de los medios procesales de impugnación, indica que no se encuentra cumplido este requisito, ya que, como consta en el proceso, existe un juicio ordinario de nulidad que consta en el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha N.º 1174-2009 JTR, proceso que en la demanda señala los mismos hechos y argumentos que utiliza para proponer la presente Acción Extraordinaria de Protección, en contra del mismo sujeto procesal, como es el señor Juez Vigésimo de lo Civil de Pichincha, con relación al mismo objeto, la sentencia del juicio N.º 363-2003, razón por la cual la Corte Constitucional verifica que no se han agotado los medios procesales de impugnación, motivo que impide ingresar a analizar las demás pretensiones del accionante y emite (…)[7].

En la misma, en sentencia N.º 015-09-SEP-CC, caso N.º 0031-08-EP del 23 de julio de 2009, esta Magistratura Constitucional señala:

> Así también, y corroborando la equivocada pretensión del accionante en la presente acción (**que se declare la ilegalidad de las sentencias y autos**), obra del proceso, que la accionante, con fecha 28 de mayo del 2007, planteó juicio de nulidad de la sentencia ejecutoriada pronunciada en el Juicio Ejecutivo N.º 495-A- 97, mismo que fue aceptado a trámite el 13 de junio del 2007 y que actualmente se tramita en el Juzgado Quinto de lo Civil del Guayas con el número 365-C- 2007. A partir de ello, se colige que la accionante pretende que esta Corte se pronuncie sobre la ilegalidad de la sentencia y autos demandados, cuando existe un proceso atinente al objeto central de esta acción, ventilándose en la actualidad ante la justicia ordinaria. En el mismo sentido, se constata que la accionante tampoco ha agotado otros medios procesales inherentes a la jurisdicción ordinaria, como aquel previsto en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, que en lo principal confiere a la accionante la posibilidad de presentar una acción extraordinaria de excepciones al juicio, sobre aquellos elementos que no fueron considerados en la sentencia[8].

De esta manera, al ser el requisito de agotar los recursos ordinarios y extraordinarios para que proceda la acción extraordinaria de protección un elemento constitucionalmente establecido, la Corte Constitucional, institución garante de la supremacía del orden constitucional, no puede incumplir un aspecto objetivo-sustancial en ella señalada, ya que la primacía de los principios constitucionales exige al juez sujetarse a la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y a la jurisprudencia como fuente del derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la Norma Suprema, en concordancia con el artículo 11 numeral 3 ibídem, que señala que "el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (…) 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 garantías constitucionales no se exigirá condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley (…)".

De allí que el Pleno de la Corte Constitucional puede verificar o confirmar materialmente un elemento objetivo puntual como el que se observa en este caso, toda vez

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-10-SEP-CC, caso N.º 0212-09-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-09-SEP-CC, caso N.º 0031-08-EP.

que los procedimientos constitucionales se rigen por los mandatos de la legislación constitucional –Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional– cuerpos normativos que gobiernan la jurisdicción constitucional, descartando las reglas propias de la ley o nociones surgidas a partir de la interpretación de estas en las diferentes materias, si no guardan compatibilidad con la naturaleza del control constitucional.

Lo expuesto de ninguna manera contradice el auto emitido por la Sala de Admisión de esta Magistratura el 09 de diciembre de 2014 a las 11h44, dentro de este caso, ni pretende dejarlo sin efecto jurídico, sino que el Pleno del Organismo, de oficio, realiza un estudio complementario por tratarse de un elemento de carácter constitucional, por cuanto la legislación constitucional no exime que en la sustanciación del caso se observen aspectos de procedencia previstos en la Norma Suprema y en la jurisprudencia constitucional, tanto más cuando las juezas y jueces del Pleno no están subordinados a la decisión de la Sala de Admisión, pues esta se complementa con el estudio ulterior, tal como lo viene haciendo en varias oportunidades esta Magistratura, con el propósito de garantizar la eficacia y la supremacía constitucional.

En efecto, resulta necesario considerar lo afirmado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 013-09-SEP-CC, que dice:

> (…) Esta Corte debe precisar que pese a la inicial admisión de la demanda, la comprobación de que concurren los requisitos procesales puede abordarse o reconsiderarse en la Sentencia de oficio o a instancia de parte, a fin de garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y actuar de conformidad con los presupuestos procedimentales, así como garantizar la seguridad jurídica a todas las personas usuarias del sistema de justicia constitucional, de manera que si se admitió a trámite una demanda, la comprobación de la falta de los presupuestos de procedibilidad puede dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión, como en efecto decidirá esta Corte (…)[9].

Asimismo, en sentencia N.º 193-12-SEP-CC, la Corte Constitucional, para el período de transición, expresó lo siguiente:

> (…) De allí que no obstante la Sala de Admisión, mediante providencia del 21 de marzo a las 11h43, consideró que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada reunía los requisitos establecidos en la Constitución de la República para la presentación de la demanda, por lo que admitió a trámite la acción (…), pero la Corte considera que este pronunciamiento no exime que en la sustanciación de la acción, se verifique los requisitos de procedibilidad de la acción (…), siendo la vía excepcional que solo puede activarse luego de haberse interpuesto o agotado otro medio de defensa judicial en la sede ordinaria (…).
>
> En el presente caso, se invoca la inobservancia o incumplimiento del último presupuesto, esto es, la procedibilidad como elemento sustancial de la acción extraordinaria de protección, que ha sido expresamente alegado (…).
>
> Ahora bien, el indicado presupuesto es una exigencia inexorable que se encuentra establecido en el artículo 94 inciso final de la Constitución; y artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC, (…). En otras palabras, solo una vez que el titular del derecho violado ha agotado todas las posibilidades procesales ante estos jueces, puede la violación del derecho llegar a conocimiento de la Corte Constitucional, que es un órgano jurisdiccional especializado (…)[10].

Como se puede observar, en las acciones extraordinarias de protección antes citadas, el Pleno de la Corte Constitucional, pese a la inicial admisión de las acciones constitucionales, en la fase de sustanciación de las mismas, expuso sus razonamientos complementarios que puntualizaron ciertos elementos objetivos que en su momento fueron considerados previamente, es decir, no solo verificó, sino amplió y desarrolló el criterio de ciertos requisitos de procedencia de la acción, consagrados constitucional y jurisprudencialmente para cada caso o materia, en razón de los aspectos relevantes como pautas jurisprudenciales o igualdad procesal etc., que exige al caso en concreto proporcionar una explicación adicional que demuestre una comprensión diáfana, tanto más cuando el mismo auto expresa que su admisión no implica un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones.

En tal virtud, en la sustanciación se complementa el análisis de oficio de los elementos constitucionales que el juzgador constitucional considere oportuno, toda vez que:

> en atención a los mandatos constitucionales que anteceden, el juez tiene el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento a fin de tutelar los derechos garantizados en la Constitución. En otras palabras es el guardián de las normas, pues a él se le confía la función de proteger y hacer respetar los derechos dentro de los lineamientos predeterminados. La sumisión al mandato de las leyes hace que las decisiones se logren en estricto derecho, (…). La plena objetividad en el tratamiento de los problemas y la decisión, vincula al juez al derecho vigente y en tal sentido, demuestra que todo fallo responde a lo que el derecho ordena, y no en cambio, a valoraciones personales. Así le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados y que la misma responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaboradas por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador[11].

Por tanto, el aseguramiento del debido proceso al momento de la sustanciación de la acción constitucional,

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 013-09-SEP-CC, caso N.º 0232-09-EP.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 193-12-SEP-CC, caso N.º 0082-11-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 114-13-SEP-CC, caso N.º 1121-13-EP.

ordena observar todos y cada uno de los requerimientos establecidos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para la procedencia, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas, los derechos de las partes y la seguridad jurídica.

Una vez realizadas las puntualizaciones pertinentes, en el caso sub júdice se deduce que la sentencia emitida el 11 de junio de 2014 a las 12h20 por los jueces de la Sala Única de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que resolvió revocar la sentencia subida en grado y aceptó la demanda de paternidad presentada y consecuentemente declaró la paternidad de Guillermo Efraín Córdova Cobos a favor de la actora Isabel Cristina Bravo Sánchez, no es una sentencia definitiva, por haber las legitimadas activas interpuesto de manera simultánea a la presente garantía constitucional una acción de nulidad de sentencia ante el juez D de la unidad Judicial Civil de Cuenca. Por lo tanto, al no haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios conforme a la Constitución de la República y de las jurisprudencias constitucionales invocados, se niega la pretensión de las legitimadas activas, dejando a salvo los derechos constitucionales para que, de ser el caso, en el futuro puedan accionar sin ningún obstáculo legal.

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:

SENTENCIA

1. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
2. Ordenar la devolución de los expedientes al juez "D" de la Unidad Judicial Civil del cantón Cuenca, para que continúe con la sustanciación de la acción de nulidad de sentencia presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, con un voto salvado de la jueza Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 16 de septiembre de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO No. 1546-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 29 de octubre del 2015, en calidad de Presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

SENTENCIA No.

CASO No. 1546-14-EP

VOTO SALVADO: Dra. Wendy Molina Andrade

I

ANTECEDENTES

En relación con la acción extraordinaria de protección No. 1546-14-EP, presentada por Sonia Inés Rodas Córdova, Marcela Rodas Córdova, María Fernanda Rodas Córdova, Ana Isabel Rodas Córdova y Maritza Rodas Córdova, en calidad de hijas y legítimas herederas del señor Guillermo Efraín Córdoba Cobos, en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de juicio ordinario civil por declaración judicial de paternidad No. 0354-2014; y, en vista de la decisión de mayoría del Pleno de la Corte Constitucional, en sesión efectuada el día 16 de septiembre de 2015, cuyo expediente fue remitido a este despacho con fecha 07 de octubre de 2015; emito el siguiente voto salvado, con los antecedentes del voto de mayoría.

II

PROBLEMA JURÍDICO OBJETO DEL VOTO SALVADO

2.1. Determinación del problema jurídico

¿Puede la Corte Constitucional, en concordancia con el principio de preclusión procesal, pronunciarse sobre requisitos de admisibilidad (forma) durante la fase de sustanciación (fondo) de la acción extraordinaria de protección?

2.2. Desarrollo del problema jurídico.-

1. ¿Puede la Corte Constitucional, en concordancia con el principio de preclusión procesal, pronunciarse sobre requisitos de admisibilidad (forma) durante la fase de sustanciación (fondo) de la acción extraordinaria de protección?

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a las acciones y omisiones de los jueces para viabilizar la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la norma constitucional. La incorporación del control de

constitucionalidad de las decisiones judiciales garantiza que las decisiones judiciales se encuentren conforme al texto de la Constitución y el respeto a los derechos de las partes procesales.[1]

El proceso para la tramitación de las acciones extraordinarias de protección está regulado en los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional así como en los artículos 9 al 12, 18 al 31 y 34 al 39 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia en la Corte Constitucional. En la regulación de este proceso se pueden apreciar con claridad la presencia de dos fases en la tramitación de la causa: 1. La fase de admisión; y, 2. La fase de sustanciación.

La presencia de estas dos fases, responde a la propia naturaleza extraordinaria y residual que caracterizan a este recurso, el cual procede únicamente bajo ciertos supuestos que deben ser verificados y confirmados a través de un procedimiento reglado, luego del cual, y solo en el caso de haber sido verificados y confirmados, se activará el trámite que permita la comprobación de las vulneraciones a los derechos constitucionales que han sido alegadas. Es decir, 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, si no un recurso extraordinario y excepcional que procede ante la vulneración de derechos constitucionales en decisiones judiciales siempre y cuando se cumplan con los requisitos y supuestos determinados en la Ley.

En este sentido, la primera fase de este procedimiento reglado es la fase de admisión, la cual está a cargo de una sala conformada por tres jueces o juezas que integran el Pleno de la Corte Constitucional elegidos mediante sorteo con sus respectivos suplentes, esta sala durará un período de 30 días y actuarán en forma sucesiva de acuerdo con el sorteo realizado. En la fase de admisión se realizan dos acciones principales:

1) La revisión de la demanda para determinar si esta contiene o no los requisitos determinados en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales[2], los cuales en un primer momento son subsanables ya que pueden ser aclarados o completados por parte del accionante luego de su presentación, sin embargo, su inobservancia ocasiona el rechazo de la demanda conforme lo determina el artículo 12, cuarto inciso, del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia en la Corte Constitucional[3]; y , 2) La verificación de que la decisión judicial impugnada en la demanda haya puesto fin al proceso y que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios, a más de la revisión de las causales de admisión contenidas en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[4].

Las demandas de acciones extraordinarias de protección que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantía Constitucional y Control Constitucional, y que estén en las causales de admisión determinadas en el artículo 62 ibídem serán admitidas a trámite. Una vez terminada la fase de admisión y sobre las causas que fueron admitidas a trámite se inicia la segunda fase de la tramitación de la causa que es la sustanciación.

Como se manifestó anteriormente, la naturaleza excepcional y residual de la acción extraordinaria de protección justifica e impone la necesidad de aplicar filtros previos para determinar cuándo una demanda puede ser admitida a trámite, en base al cumplimiento de los requisitos que han sido determinados en la Ley y en base al análisis de la exposición realizada sobre la eventual vulneración constitucional por parte del juez en la decisión judicial

---

[1] 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, p. 149.

[2] *"Artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- La demanda deberá contener: 1. La calidad en la que comparece la persona accionante. 2. Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada. 3. Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado. 4. Señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional. 5. Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial. 6. Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa."*

[3] *"Artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos en la Corte Constitucional.- (...) El rechazo se produce en los siguientes casos: 1. Cuando la Corte carezca de competencia. 2. Cuando la demanda se presente por fuera de los términos previstos en la ley. 3. Cuando no se corrija o complete la demanda dentro del término de cinco días, concedido para el efecto. (...)"*

[4] *"Artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- La acción extraordinaria será presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; éste ordenará notificar a la otra parte y remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término máximo de cinco días. La sala de admisión en el término de diez días deberá verificar lo siguiente: 1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso; 2. Que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión; 3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia; 4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley; 5. Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez; 6. Que la acción se haya presentado dentro del término establecido en el artículo 60 de esta ley; 7. Que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales; y, 8. Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Si declara la inadmisibilidad, archivará la causa y devolverá el expediente a la jueza, juez o tribunal que dictó la providencia y dicha declaración no será susceptible de apelación; si la declara admisible se procederá al sorteo para designar a la jueza o juez ponente, quien sin más trámite elaborará y remitirá el proyecto de sentencia, al pleno para su conocimiento y decisión. La admisión de la acción no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción. Esta identificación incluirá una argumentación clara sobre el derecho y la relación directa e inmediata, por acción u omisión."*

demandada.

La segunda fase del procedimiento reglado para el trámite de las acciones extraordinarias de protección es la fase de sustanciación, en la cual, el pleno de la Corte Constitucional procede con el sorteo de las acciones extraordinarias de protección que fueron admitidas para designar una jueza o un juez sustanciador de la causa. El juez sustanciador designado procederá a avocar conocimiento de la causa, pudiendo realizar las diligencias que considere necesarias para la elaboración de un proyecto de sentencia que será puesto en conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional. Las sentencias serán expedidas por el Pleno del organismo con al menos el voto de cinco de sus integrantes, los cuales podrán ser a favor, concurrentes o salvados.

Por lo tanto, una vez superada la fase de admisión, lo que corresponde es un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, que en el caso puntual del trámite de acciones extraordinarias de protección corresponde a un pronunciamiento sobre la existencia o no de las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales que fueron alegadas en la demanda, y de las posibles medidas de reparación integral para resarcir los daños provocados en el derecho constitucional que habría sido lesionado. Queda claro entonces que el proceso de trámite de las acciones extraordinarias de protección está integrado por dos fases que se desarrollan de manera sucesiva, siendo necesario para el inicio de la fase de sustanciación que la fase de admisión haya concluido. Sobre la integración de los procesos judiciales a través de fases o etapas, la Corte Constitucional ha manifestado que:

> *"*[Los procesos judiciales ordinarios o constitucionales] (…) *están conformados por diversas etapas que se desarrollan en forma sucesiva, cada una de las cuales supone la clausura definitiva de la anterior, de manera que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos y consumados (...)"*[5]

En este sentido, es necesario referirse a la importancia del principio de preclusión en el trámite y desarrollo de los procesos jurisdiccionales, sean estos de la jurisdicción ordinaria[6] o de la jurisdicción constitucional. En virtud de este principio, las etapas procesales, una vez que cumplen con los objetivos para las que fueron creadas y una vez que fenece el plazo o término dispuesto por la norma procesal, quedan completamente cerradas, y por tal, se impide que los temas que se trataron y decidieron en las mismas puedan volver a ser analizados. La Corte Constitucional, respecto de este principio procesal ha señalado lo siguiente:

> *"(...) La preclusión procesal es el principio general del derecho, por el cual las etapas procesales se van cerrando sucesivamente, es decir, la posibilidad de contradicción de las partes en las fases procesales una vez evacuadas, se cierran inevitablemente y no es posible volver atrás, ya que hacerlo implicaría un desbalance procesal entre los contendientes. Es así que, conforme a este principio, se asegura no solo el respeto a las etapas existentes en un proceso, ocasionando que el cierre sucesivo de estas no hagan posible volver a revisarlas nuevamente, sino que además se garantiza la observancia de las normas jurídicas aplicables a cada una de las fases, lo cual genera certeza de que el ordenamiento jurídico será aplicado correctamente (...)"*[7]

De esta manera, el principio de preclusión procesal está íntimamente relacionado con el respeto y desarrollo de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, ya que a través de este principio se garantiza a las partes procesales que el proceso jurisdiccional se desarrollará siguiendo su cauce normal de acuerdo al procedimiento pre establecido por una norma adjetiva. Sobre esta íntima relación del principio de preclusión procesal con estos derechos, la Corte Constitucional así mismo ha manifestado que:

> *"(...) La preclusión procesal tiene por finalidad posibilitar el progreso de los procesos judiciales mediante la prohibición de retrotraer el procedimiento y con ello consolidar los momentos cumplidos. De este modo, se garantiza el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales y el acceso a una tutela judicial efectiva, puesto que con ello las partes procesales tienen la certeza de que el proceso judicial avanzará de modo continuo y que no pueden revisarse o retrotraerse tramos que ya han culminado y que se han consolidado (...)"* [8]

Por tal motivo, el principio de preclusión garantiza la materialización del proceso que rige en cada materia, ya que el desarrollo de este principio posibilita el respeto y la garantía de que las fases que conforman un determinado proceso, sean llevadas y sustanciadas estructural y sucesivamente, sin que superada una de ellas, se las pueda volver a analizar, calificar o desvirtuar en una fase posterior.[9]

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0031-14-SEP-CC, caso No. 0868-10-EP

[6] **En el caso del recurso de casación dentro de la jurisdicción ordinaria, la Corte Constitucional del Ecuador ha sido categórica en señalar la importancia que tiene el principio de preclusión procesal, en el sentido de que una vez superada la fase de admisión, es un desacierto volver a tratar cuestiones de admisibilidad en la resolución del recurso y en la expedición de la sentencia, y en el sentido de que, en la etapa resolución del recurso lo que corresponde es un pronunciamiento sobre el fondo, específicamente sobre la causal que ha sido alegada para fundamentar el referido recurso, no pudiendo los jueces de casación basarse en cuestiones de admisibilidad para dejar de conocer el fondo del asunto. Sobre este tema ver: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0002-15-SEP-CC, caso No. 1370-14-EP y Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 185-15-SEP-CC, caso No. 0925-11-EP**

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 107-15-SEP-CC, caso No. 1725-12-EP

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0031-14-SEP-CC, caso No. 0868-10-EP

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0167-14-SEP-CC, caso No. 1644-11-EP

Ahora bien, en concordancia con el principio de preclusión procesal, la Corte Constitucional ha establecido como línea jurisprudencial en varios de sus fallos, dos elementos a ser tomados en cuenta por los jueces de la Corte Constitucional dentro de la tramitación de acciones extraordinarias de protección. El primero se refiere a la prohibición de que los jueces de la Corte Constitucional durante la fase de sustanciación y en la expedición de la sentencia se refieran a temas de admisibilidad que ya fueron tratados en la fase correspondiente, y el segundo, se refiere a que dentro de la fase de sustanciación en la tramitación de una acción extraordinaria de protección lo que corresponde es un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en base a la comprobación y determinación sustentada respecto de la existencia o no de las vulneraciones a los derechos constitucionales que han sido alegadas.

Sobre el primer elemento que se refiere al señalamiento de que los jueces de la Corte Constitucional al conocer acciones extraordinarias de protección no pueden referirse a temas de admisibilidad en la etapa de sustanciación o en sentencia, la Corte ha sido enfática en manifestar que:

> *"(...) la Sala de Admisión efectúo el respectivo análisis de admisibilidad de la presente causa, procediendo a admitir la misma. Razón por la que, en virtud del principio de preclusión procesal que en lo principal determina que una vez superada la fase de admisión, en la etapa posterior no cabe volverse a pronunciar sobre lo ya resuelto, en la presente fase de sustanciación no corresponde analizar lo ya resuelto en el auto de admisión señalado que conforme lo dicho tiene el carácter de definitivo e inapelable. Este principio íntimamente ligado al derecho constitucional a la seguridad jurídica, ha sido analizado y profundizado por la Corte Constitucional (...)"*[10].

De igual manera, sobre el segundo elemento, que se refiere a la obligación de que los jueces de la Corte Constitucional dentro de la fase de sustanciación de una acción extraordinaria de protección, deben pronunciarse sobre el fondo de manera cabal y coherente respecto de los hechos o circunstancias propias que atañen al caso concreto, este Organismo ha señalado que una vez que se admitió la causa, el juez o jueza sustanciador deberá pronunciarse en base a la alegación realizada por el o la accionante, que en el caso específico de una acción extraordinaria de protección se refiere a la presunta vulneración de derechos constitucionales dentro de fallos judiciales. De la misma manera, para dictar la sentencia que corresponda el juez o jueza no pueden basarse en temas de admisibilidad para rehusarse a entrar a conocer o pronunciarse sobre el fondo del asunto o caso.[11]

Por lo tanto, en estricto respeto al principio de preclusión procesal y de acuerdo a la línea jurisprudencial que ha venido manteniendo este Organismo, hay que ser categóricos en señalar que durante la fase de sustanciación de acciones extraordinarias de protección no se puede volver a analizar cuestiones relativas a la admisibilidad de una causa, ya que estas fueron tratadas en la fase de admisión. De igual manera, los jueces en la etapa de sustanciación de acciones extraordinaria de protección no pueden dejar de conocer y pronunciarse sobre las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales que han sido demandadas, pues conforme se ha manifestado este es el único propósito de esta etapa, siendo en este caso la sentencia que analiza y resuelve el fondo del conflicto la que garantiza la tutela judicial efectiva

En el caso sub judice, una vez que la Sala de Admisión admitió la presente acción extraordinaria de protección mediante auto de fecha 9 de diciembre de 2014, lo que corresponde a los jueces de la Corte Constitucional es entrar a conocer, valorar y pronunciarse sobre las presuntas vulneraciones a los derechos constitucionales que fueron alegadas por las accionantes, independientemente de las circunstancias derivadas de la realidad actual de la decisión judicial impugnada o que pudieron haber sobrevenido a la admisión de la causa, como en el presente caso lo es la interposición de un nuevo proceso jurisdiccional en materia civil para solicitar la declaratoria de nulidad de la sentencia impugnada. En este sentido, no corresponde que los jueces de la Corte Constitucional se pronuncien a través de la presente sentencia sobre temas de admisibilidad, dejando a un lado la obligación de conocer y pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En conclusión, la Corte Constitucional, en concordancia con el principio de preclusión procesal, no puede pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad (forma) en la expedición de las sentencias de acciones extraordinarias de protección.

f.) Dra. Wendy Molina Andrade, **JUEZA CONSTITUCIONAL.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.° 1546-14-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 06 de enero de 2016, a las 16:20.- **VISTOS.-** En el caso signado con el N.° 1546-14-EP, agréguese al expediente el escrito de ampliación de la sentencia N.° 305-15-SEP-CC de 16 de septiembre de 2015, presentado por las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, legitimadas activas en la acción extraordinaria de protección. En lo principal atendiendo el recurso planteado se **CONSIDERA: PRIMERA.-** El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez 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. Así, de conformidad con el resorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 2 de diciembre de 2015, la Secretaría General del Organismo procedió

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0093-14-SEP-CC, caso No. 1752-14-EP

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 185-15-SEP-CC, caso No. 0925-11-EP

a remitir mediante memorando N.° 1634-CCE-SG-SUS-2015 de 3 de diciembre de 2015, la causa N.° 1546-14-EP al despacho de la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, con la finalidad que atienda el requerimiento de aclaración presentado por las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, legitimadas activas en la acción extraordinaria de protección No. 1546-15-EP. **SEGUNDA.-** 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 no 613 de 22 de octubre de 2015), que dispone: "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.…". **TERCERA.-** 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. **CUARTA.-** La finalidad del recurso horizontal de **ampliación**, es obtener que la Corte supla cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de las alegaciones y pretensiones debidamente plantadas o, cuando no se hubiere resuelto todos los puntos sometidos a consideración de esta Magistratura. No obstante, en caso de proceder la ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión; por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma. Sin embargo, cabe la posibilidad de que éstas se pudiesen ampliar o aclarar en razón de la pretensión de recursos horizontales correspondientes y siempre que haya lugar. **QUINTA**.- La sentencia No. 305-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 16 de septiembre del 2015, negó la acción extraordinaria de protección propuesta por las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, señalando en su parte resolutiva: "1. Negar la acción extraordinaria de protección. 2. Ordena la devolución de los expedientes al juez "D" de la Unidad Judicial Civil del cantón Cuenca, para que continúe con la sustanciación de la acción de nulidad de sentencia presentada.". **SEXTA.-** La solicitud de ampliación presentada por las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María y Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, en relación al presente caso se basa en las siguientes interrogantes: **"**1. La acción de nulidad de sentencia se la toma como un recurso de impugnación a un fallo? 2. Es siempre imperioso, para que la acción extraordinaria de protección prospere, deducir previo a ello una acción de nulidad de sentencia? 3. En caso de volver a acudir a la Corte Constitucional del Ecuador, en este mismo asunto, pero dentro del juicio de nulidad de sentencia, la Corte puede entrar a resolver los temas que fueron planteados con la presente acción extraordinaria?" (sic). De la revisión de la solicitud presentada por las recurrentes, se verifica que la misma no tiene por objeto la ampliación de lo resuelto por esta Magistratura en la sentencia N.° 305-15-SEP-CC, debido a que en la petición no se solicita que la Corte Constitucional supla una omisión o que se pronuncie sobre puntos que a criterio de las recurrentes no fueron considerados en el fallo. En tal virtud, no procede la petición realizada, por lo que se niega el recurso horizontal presentado por las señoras Sonia Inés Córdova Rodas, Marcela Córdova Rodas, María y Fernanda Córdova Rodas, Ana Isabel Córdova Rodas y Maritza Córdova Rodas, y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.° 305-15-SEP-CC de 16 de septiembre de 2015. **NOTIFIQUESE.-**

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, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de enero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23-02-2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Guayaquil, D. M., 30 de septiembre del 2015

SENTENCIA N.º 332-15-SEP-CC

CASO N.° 0418-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Henry Aníbal Ayala Espinoza, en calidad de represente legal de la Compañía DENEGSA S. A., el 03 de febrero de 2014 presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución dictada el 21 de enero de 2014 a las 10h09, por el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo; por su parte, el señor Pedro Ricardo Pérez Montenegro, presentó acción extraordinaria de protección el 14 de diciembre de 2012, en contra del auto dictado el 12 de noviembre de 2012 por el juez segundo de lo civil de Santo Domingo de los Tsáchilas, dentro del juicio ejecutivo N.º 23331-2013-6745.

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, publicado en el suplemento del Registro Oficial n.º 587 del 30 de noviembre del 2011, la Secretaría General, el 11 de marzo de 2014, ha certificado que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia dictada el 27 de marzo de 2014 a las 15:18, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección planteada por Henry Aníbal Ayala Espinoza, y rechazó la acción extraordinaria de protección presentada por Pedro Ricardo Pérez Montenegro.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 29 de abril de 2014, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quién mediante providencia dictada el 04 de septiembre de 2015, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y demanda al juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda, a la señora Frella Isabel Intriago Montes, al señor Pedro Ricardo Pérez, al procurador general del Estado y al legitimado activo, en el correo electrónico señalado para el efecto.

Decisión judicial impugnada

Resolución del 21 de enero de 2014 a las 10h09, por el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, dentro del juicio ejecutivo n.º 23331-2013-6745:

> **UNIDAD JUDICIAL CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DEL CANTON SANTO DOMINGO.** Santo Domingo, martes 21 de enero del 2014, las 10h09. Agréguese al proceso los escritos que anteceden, y proveyendo los mismos dispone: 1.- Téngase en cuenta la autorización conferida a su nuevo abogado defensor Dr. Magno Nevarez Rojas, correo electrónico señalado por el demandado; y hágase saber a la Glendy Zambrano y Dr. Wilson Loaiza que han sido sustituidos en la defensa. 2.- El suscrito Juez parte de la Unidad Judicial es responsable de las actuaciones judiciales a partir de la providencia dictada con fecha 18 de diciembre del 2013 (Fs.256). Sin embargo, de la revisión de las tablas procesales se advierte que las partes procesales han hecho uso de su derecho constitucional a la defensa en forma amplia y oportuna, y se han agotado todos los recursos verticales que nuestro derecho procesal tiene consignado para estos juicios de ejecución; al extremo que han abusado de él. 3.- No existiendo fundamentos válidos, para la declaratoria de nulidad como presenta el ejecutado se niega. Se observa al defensor de dicha parte procesal se abstenga de causar incidentes que lo único que persiguen es retardar la ejecución del fallo. De persistir, se aplicará la sanción contemplada en el Código Orgánico de la Función Judicial. 4.- Remítase el proceso al Registro de la Propiedad de este Cantón para la inscripción del embargo.- Hágase saber.

Antecedentes del caso

El 03 de marzo de 2008 la señora Frella Isabel Intriago Montes demandó, mediante un juicio ejecutivo, al representante legal de la compañía DENEGSA S. A., para el cobro de tres letras de cambio que suman la cantidad de seiscientos cincuenta mil dólares.

Mediante sentencia dictada el 21 de julio de 2009, el juez décimo noveno de lo civil de Pichincha, resolvió: *"*desechándose las excepciones formuladas por la demandada la Compañía DENEGSA S. A., a través de su representante legal, se acepta la demanda ejecutiva". De esta decisión, Henry Aníbal Ayala Espinoza, en calidad de gerente general de la Compañía DENEGSA S. A., presentó recurso de apelación.

En sentencia dictada el 07 de diciembre del 2009, la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas resolvió: "desechándose el Recurso de apelación interpuesto por la demandada y su actual representante legal (…)".

En el proceso de ejecución de la sentencia, la actora Frella Isabel Intriago, solicitó la designación de un perito, a fin de que liquide el monto de la obligación. Mediante providencia dictada el 28 de junio de 2010, el juez segundo de lo civil de Santo Domingo de los Tsáchilas estableció que conforme la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura del 15 de junio de 2010, se cambió la denominación de juez décimo noveno de lo civil de Pichincha por juez segundo de lo civil de Santo Domingo de los Tsáchilas; además, dispuso que el demandado pague el valor de la liquidación.

En providencia dictada el 02 de agosto de 2010, se dispuso el embargo del bien inmueble de la Compañía. En escrito presentado el 05 de agosto de 2010, comparece Pedro Ricardo Pérez Montenegro, mediante el cual demanda incidente de tercero perjudicado, alegando ser dueño de parte del predio a ser embargado. El 17 de junio de 2011, el señor Pedro Pérez Montenegro solicitó a la autoridad judicial que se pronuncie respecto a su petición. Mediante providencia dictada el 25 de julio de 2011, se negó lo solicitado.

El señor Pedro Pérez Montenegro solicitó la revocatoria de la referida providencia. En providencia dictada el 11 de octubre de 2011, se dispuso el embargo del predio. Respecto a la providencia mencionada, el demandado presentó recurso de apelación, el cual fue negado en providencia dictada el 30 de noviembre de 2011. Mediante escrito presentado el 13 de julio de 2012, el señor Pedro Pérez Montenegro solicitó nuevamente que se lo tenga como parte en el proceso, lo cual fue negado el 18 de julio de 2012.

De esta decisión, Pedro Pérez Montenegro presentó recurso de apelación que fue negado en providencia dictada el 02 de octubre de 2012, donde además se ordenó el embargo del bien inmueble materia de la prohibición de enajenar. El 04 de octubre de 2012, el señor Pedro Pérez Montenegro presentó recurso de hecho que fue negado en providencia dictada el 12 de noviembre de 2012, decisión contra la cual presentó acción extraordinaria de protección.

Mediante escrito presentado el 03 de enero de 2014, Henry Aníbal Ayala Espinoza, en calidad de gerente general de la Compañía DENEGSA S. A., solicita nulidad de lo actuado por falta de notificación. En providencia dictada el 21 de enero del 2014, el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo señaló: "No existiendo fundamentos válidos, para la declaratoria de nulidad como presenta el ejecutado se niega".

Argumentos planteados en la demanda

El accionante manifiesta dentro del contenido de su demanda que: "(…) Al no haberse proveído debidamente mis pedidos, ni motivar de acuerdo a la verdad, ni habérselos resuelto en ese sentido, se violó por acción u omisión, mis derechos consagrados en el artículo 76, numeral 7 letra l de la Constitución de la República del Ecuador".

En el mismo sentido, precisa que en la decisión judicial impugnada, el juez dispuso que se oficie al Registro de la Propiedad para que inscriba el embargo sin esperar la ejecutoria de la providencia, violando su derecho al debido proceso y seguridad jurídica, puesto que se inobservó lo dispuesto en los artículos 289 y 298 del Código de Procedimiento Civil, ya que se le impidió a las partes que puedan pedir revocatoria, aclaración, y ampliación de dicha providencia.

Además, alega que el juez de ese entonces fue separado de la Función Judicial, y que en tal virtud avocó conocimiento de la presente causa el doctor Edgardo Lara, quien falló y dio su opinión en su contra, en un juicio conexo al presente, que se ventiló en el antes juzgado primero de lo civil de Santo Domingo, por lo que debería haberse excusado, pero no lo hizo y más bien ordenó el embargo del predio de su representada.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, el accionante afirma que el referido auto vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso, específicamente la defensa en la garantía de la motivación.

Pretensión

La pretensión concreta del accionante respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

> Por el Auto impugnado que configura una flagrante violación a mis Derechos Constitucionales y legales, solicito lo siguiente:
>
> a) Que se deje sin efecto la Resolución dictada mediante Providencia, por el Juez de la Unidad Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, Dr. Edgardo Lara Averos, de fecha 21 de Enero de 2014 y se declare nula sus actuaciones a partir de la providencia del 18 de Diciembre del 2013 fjs. 256.
>
> b) Que se respete mis Garantías Constitucionales como es el de Derecho a ser tratado en igualdad de condiciones, de que mis pedidos sean contestados motivadamente con enunciación de las normas y principios jurídicos y que se Garantice mi Derecho de acceder a la justicia de modo que no queden vulnerados. Así como también se respete mis Derechos consagrados en los Tratados Intencionales;
>
> c) Solicito en definitiva señores Jueces de la Corte Constitucional, que en la Sentencia que ustedes dicten se declare la violación de mis Derechos constitucionales y la reparación integral.

Contestación a la demanda

Pese a ser debidamente notificadas las partes procesales por parte del juez sustanciador, no consta en el expediente ningún escrito de contestación de la demanda por parte de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo.

Procuraduría General del Estado

Marcos Arteaga Valenzuela, en representación de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 22 de septiembre de 2015, en lo principal señala el casillero constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la resolución dictada el 21 de enero de 2014 a las 10h09, por el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)"; y del contenido del artículo 439

ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008 se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución, resultado de un proceso judicial.

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

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

Determinación del problema jurídico

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por el accionante, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

El auto del 21 de enero de 2014, dictado por parte de la Unidad de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal *l* de la Constitución de la República?

La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal **l** expresa que: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

Entre las diversas definiciones que la Corte Constitucional ha proporcionado en cuanto a esta garantía del debido proceso, podemos encontrar aquella contenida en la sentencia n.º 096-15-SEP-CC, en la que se señaló que: "(…) la motivación es un deber primordial del juez a efectos que la decisión adoptada no sea considerada como arbitraria, encontrándose obligado a razonar y justificar las decisiones adoptadas en su actuación. De esta forma, se puede afirmar que la motivación de las resoluciones de los poderes públicos responde al deber del juez de fundamentar adecuadamente sus resoluciones, en vista que estas se ven legitimadas en tanto se realicen con apego a lo determinado en la Constitución y las leyes"[1].

De igual manera, mediante sentencia n.º 010-14-SEP-CC, la Corte Constitucional, al referirse a esta garantía del debido proceso, señaló que:

> La motivación, como garantía reconocida en la Constitución, es un componente del derecho a la defensa. Por ende, está orientado al fortalecimiento de las posibilidades de los sujetos en determinado procedimiento, para intervenir a lo largo del mismo y las oportunidades de sostener la posición que aparezca y más beneficie respecto del objeto del mismo por todos los medios constitucionales aceptables. La garantía de este derecho implica que está entre las obligaciones de quien lleva a cabo el procedimiento el proveer de todas las oportunidades para hacer uso de los medios de defensa; estando a la cabeza, la exposición ordenada y coherente de los argumentos que la autoridad ha considerado imprescindibles para la adopción en determinada decisión[2].

Ahora bien, a través del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, este Organismo ha establecido el denominado *test de motivación,* que consiste en un mecanismo jurídico de análisis de resoluciones judiciales mediante el cual se verifica si las decisiones judiciales han sido expedidas observando tal garantía, y para cumplir tal propósito se debe evaluar el cumplimiento de tres requisitos a los que la Corte ha denominado *razonabilidad, lógica* y *comprensibilidad,* cada uno con sus propias características que se explicarán más adelante. Este *test* fue planteado en su debido momento por la Corte Constitucional, para el período de transición, y para el efecto conviene citar a una de las sentencias que mencionó la importancia en el cumplimento de tales requisitos:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable, es aquella en los principios constitucionales [además de los legales y jurisprudenciales]. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 096-15-SEP-CC, caso n.º 1933-11-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 010-14-SEP-CC, caso n.º 1250-11-EP.

> 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[3].

En del caso *sub examine*, el accionante manifiesta dentro del contenido de su demanda que: "…Al no haberse proveído debidamente mis pedidos, ni motivar de acuerdo a la verdad, ni habérselos resuelto en ese sentido, se violó por acción u omisión, mis derechos consagrados en el artículo 76, numeral 7 letra l de la Constitución de la República del Ecuador".

A partir de estas consideraciones y dadas las circunstancias del caso concreto, la Corte Constitucional ha considerado pertinente efectuar el *test de motivación* del auto impugnado.

a) Razonabilidad

La razonabilidad implica la observancia por parte de los operadores de justicia de disposiciones normativas constitucionales, legales y jurisprudenciales, y su aplicación dentro del caso concreto puesto a su conocimiento de manera pertinente.

Según ha manifestado esta Corte en su sentencia n.º 198-14-SEP-CC:

> Respecto al elemento que se refiere a la explicación de por qué los principios y normas jurídicas enunciados son aplicables a los antecedentes de hecho, es conveniente señalar que este implica un correcto ejercicio hermenéutico por parte del juzgador mediante el cual se escojan los principios y normas jurídicas pertinentes a ser aplicados, en cuyos presupuestos normativos se adecuen los hechos fácticos del caso en concreto, vinculando racionalmente la aplicación de los principios y normas jurídicas con los antecedentes de hecho a través de una adecuada argumentación jurídica[4].

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar si dentro del auto objeto de impugnación, el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo ha dado cumplimiento a este parámetro.

Al respecto, se puede observar que en el auto en análisis, el operador de justicia no realiza ninguna referencia a disposiciones normativas dentro de su decisión, simplemente se limita a señalar en el numeral 3 del referido auto "… Se observa al defensor de dicha parte procesal se abstenga de causar incidentes que lo único que persiguen es retardar la ejecución del fallo. De persistir, se aplicará la sanción contemplada en el **Código Orgánico de la Función Judicial**…" (Énfasis fuera del texto).

Con lo expuesto se denota que la única referencia normativa del operador de justicia es el Código Orgánico de la Función Judicial; sin embargo, lo cita simplemente como medida preventiva para observar la conducta del abogado patrocinado de una parte procesal; es decir, respecto al asunto de fondo objeto de análisis no realiza la enunciación, y menos aún la debida aplicación de normativa constitucional, legal o jurisprudencial que permitan sustentar su decisión final, ante lo cual resulta evidente que el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, en su auto del 21 de enero de 2014, no ha observado el parámetro de razonabilidad.

b) Lógica

En lo que respecta al requisito de la lógica, la Corte Constitucional ha señalado que se refiere a que la resolución debe ser construida "… sobre la base de premisas debidamente coherentes y concatenadas entre sí, pero principalmente con la conclusión que de aquellas se obtiene"[5].

Ahora bien, dentro del caso en examen, es pertinente destacar previamente que el derecho civil ecuatoriano parte de principios procesales sustentados en un sistema dispositivo, en virtud del cual el operador de justicia debe responder a las alegaciones presentadas por las partes procesales.

Con este antecedente, para circunscribir nuestro análisis en el cumplimiento del requisito de la lógica dentro de la motivación, es pertinente mencionar las peticiones expuestas por el señor Henry Aníbal Ayala Espinoza, como representante de la Compañía DENEGSA S. A., con el objeto de determinar si la judicatura de Santo Domingo ha dado cumplimiento a los principios del sistema dispositivo civil, y si sus argumentos son coherentes con la realidad procesal y la decisión final a la que arribó para negar el pedido de nulidad.

Así, a fs. 272 del expediente consta el escrito presentado el 03 de enero del 2014 por el señor Henry Ayala Espinoza, quien en lo principal manifiesta que "… rechazo e impugno el Embargo de la propiedad de mi representada por habérselo realizado fuera de lo que determina la ley, sin que se me dé el derecho a la defensa, ya que al no existir notificación a la contraparte se ha violentado el debido proceso".

Adicionalmente señala:

> Señor Juez, desde que mi anterior defensora revisó el proceso cuando el señor Pedro Pérez había presentado una Acción Extraordinaria de protección como tercero perjudicado, no se me notificó la providencia de notificación al Depositario Judicial ni ninguna de las demás providencias que constan electrónicamente en el sistema, por lo que le solicito otorgarme copias certificadas de las boletas notificadas en aquella época al Casillero judicial 107, peor aún el último del Decreto General donde se ordena el embargo de propiedad de mi representada donde se solicita el correo electrónico,

[3] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia n.º 227-12-SEP-CC, caso n.º 1212-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 198-14-SEP-CC, caso n.º 804-12-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 225-14-SEP-CC, caso n.º 0289-13-EP

motivo por el cual no se lo señaló, pero más allá de aquello, por respeto al debido proceso debió notificárseme al Casillero Judicial 107, sin embargo yo no he recibido dicha notificación.

Finalmente, en el escrito en referencia sostiene: "Al haberse coartado el derecho al defensa, por falta de notificación, solicito amparado en el Art. 76, numeral 7, literal b), 11 numeral 9 de la Constitución de la República declarar la NULIDAD DE TODO LO ACTUADO POR SU AUTORIDAD desde el 23 de julio del 2013, que consta Fs. 233 Del presente proceso, en relación con el Código Orgánico de la Función Judicial, más aún cuando dentro de esta causa aún existen escritos pendientes que resolver respecto a la tercería, y principalmente por no habérseme notificado como parte procesal en este caso parte demandada, para poder ejercer mi derecho a la defensa".

Las alegaciones expuestas por parte del hoy legitimado activo denotan una supuesta vulneración dentro de la tramitación de la causa, circunstancias que debieron ser contrastadas por parte del juez de lo civil de Santo Domingo, en aras de garantizar un efectivo derecho a la defensa y una tutela judicial efectiva.

Ahora bien, posteriormente a fs. 273 y vta., con fecha de recepción 06 de enero de 2014, consta un escrito por medio del cual el hoy legitimado activo realiza un nuevo requerimiento de la declaratoria de nulidad de lo actuado a partir de fs. 233 del expediente, considerando que han operado serias vulneraciones procesales. De igual forma señala "PERO LO RARO DE TODO ESTAS NOTIFICACIONES, es que no existe ninguna notificación al correo electrónico de mi persona ni de la anterior defensora, lo que pone en tela de dudas la transparencia de la justicia, acto que violenta lo que al respecto dice el Código Orgánico de la Función Judicial y la Constitución de la República Art. 76 numeral 7, y 82 del Código de Procedimiento Civil".

Estos elementos procesales denotan la impulsión que genera el hoy legitimado activo respecto a posibles causales de nulidad dentro del procedimiento civil objeto de análisis por parte de la judicatura del cantón Santo Domingo.

Ahora bien, con estos elementos, corresponde dentro de la naturaleza de la acción extraordinaria de protección analizar si el auto del 21 de enero de 2014 a las 10:09, objeto de análisis, ha incurrido en una vulneración al parámetro de la lógica dentro de la garantía de la motivación. Con respecto al contenido de la mentada decisión se puede observar lo siguiente:

El auto objeto de análisis se encuentra compuesto de tres numerales, dentro de los cuales se destaca: la autorización conferida al nuevo abogado defensor del hoy legitimado activo; que el suscrito juez es responsable de las actuaciones judiciales a partir de la providencia dictada con fecha 18 de diciembre de 2013, luego de lo cual atiende el pedido del solicitante.

La *rattio decidendi* central expuesta por parte del operador de justicia ante el pedido del hoy legitimado activo se detalla en el numeral 2 del auto en referencia, argumentando: "Sin embargo, de la revisión de las tablas procesales se advierte que las partes procesales han hecho uso de su derecho constitucional a la defensa en forma amplia y oportuna, y se han agotado todos los recursos verticales que nuestro derecho procesal tiene consignado para estos juicios de ejecución; al extremo que han abusado de él".

Conforme lo expuesto en dicha argumentación señalada por el juez de lo civil, no se observa que el mismo sustente aquella información en premisas lógicas coherentes, más aun considerando la naturaleza dispositiva del derecho civil, toda vez que se limita a señalar que se ha garantizado el debido proceso, pero no determina en qué forma se lo ha realizado.

Por otra parte, manifiesta que ha existido una revisión de "las tablas procesales", sin embargo dentro del auto en referencia no existe una constancia expresa de dicha revisión y mucho menos de las alegaciones expuestas por parte del accionante en los escritos presentados a fs. 272 y 273 del expediente, lo cual denota una falta de argumentación lógica en el fallo.

Finalmente, el operador de justicia arriba a la conclusión de que "No existiendo fundamentos válidos para la declaratoria de nulidad como presenta el ejecutado se niega…".

Lo antes señalado permite observar que no existe una debida coherencia entre los argumentos expuestos y la decisión final, toda vez que la premisa en virtud de la cual el juez sustenta su decisión es ambigua, al simplemente manifestar que de las "tablas procesales se observa que las partes procesales han hecho uso de su derecho al defensa", y por lo tanto que al no existir fundamentos válidos, niega la nulidad solicitada.

Esto denota que en ningún momento el juez se detiene a realizar un análisis de las alegaciones del peticionario, así como no fundamenta si existieron o no afectaciones procesales que pudieron afectar la tramitación de la causa o el derecho a la defensa del peticionario, lo cual evidencia que es un auto simple en dónde no media mayor argumentación más que el criterio subjetivo del juez, y se niega el pedido de nulidad.

Por lo antes expuesto, esta Corte Constitucional concluye que el juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, en el auto del 21 de enero de 2014 a las 10:09, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, no ha observado el parámetro de la lógica en su decisión.

c) Comprensibilidad

El parámetro de la comprensibilidad implica la "…claridad del lenguaje utilizado por el juzgador para exponer su argumento y garantizar que el fallo sea adecuadamente entendido, tanto por las partes procesales como por el gran auditorio social"[6].

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 225-14-SEP-CC, caso n.º 0289-13-EP.

El último requisito del *test de motivación* es la comprensibilidad, que comporta la obligación del juzgador de desarrollar un fallo entendible, diáfano y comprensible para las partes procesales, y también para el gran auditorio social, que permita establecer con claridad sus argumentos. Este requisito tiene relación directa con los dos requisitos anteriores y fundamentalmente con el requisito de lógica, en tanto una resolución judicial construida por premisas debidamente concatenadas y coherentes entre sí, otorgan claridad y comprensibilidad al fallo.

Conforme se destacó el líneas anteriores, el juez de lo civil, mercantil y laboral del cantón Santo Domingo, dentro del auto impugnado, no determina con claridad cuáles son los motivos por los cuales considera que no procede la solicitud de nulidad del hoy legitimado activo, lo cual permite observar el incumplimiento del parámetro de comprensibilidad.

Con las consideraciones expuestas, al evidenciarse que el auto impugnado no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, esta Corte Constitucional determina que la decisión judicial en referencia, ha vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por Henry Aníbal Ayala Espinoza, en calidad de represente legal de la Compañía DENEGSA S. A.

3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

   3.1 Dejar sin efecto el auto del 21 de enero de 2014 a las 10:09, dictado por la Unidad de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo.

   3.2 Disponer que otros jueces conozcan y resuelvan los pedidos de nulidad presentados por Henry Aníbal Ayala Espinoza, en calidad de representante legal de la Compañía DENEGSA S. A., con observancia de los términos señalados en esta decisión.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Ruth Seni Pinoargote en sesión del 30 de septiembre de 2015. Lo certifico

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N°. 0481-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 20 de octubre del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N°. 0418-14-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONALDEL ECUADOR. Quito D.M, 13 de enero de 2016, las 16:50**.- VISTOS.-** Incorpórese al expediente No. 0418-14-EP, los escritos presentados por Frella Isabel Intriago Montes, en su calidad de tercera interesada mediante el cual solicita ampliación de la sentencia N.º 332-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 30 de septiembre de 2015, y notificada a las partes el día 21 de octubre de 2015; y, Henry Aníbal Ayala Espinoza, en su calidad de accionante, mediante el cual solicita ampliación de la sentencia N.º 332-15-SEP-CC. Frella Isabel Intriago Montes aduce que: *(...) En lo principal, con estos antecedentes, en uso de la facultad que me confiere la ley, SOLICITO a su señoría AMPLIAR LA SENTENCIA, que habiendo sido suscrita el día 20 de octubre del 2015 (...)".* Por su parte Henry Aníbal Ayala Espinoza, determina que: *"(...) En resumen, dentro del término legal que se encuentra transcurriendo, pido se sirvan ampliar el fallo Constitucional en el sentido que se oficie a la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Santo Domingo de los Tsáchilas para la respectiva sanción (...)".* Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender los pedidos de ampliación presentados, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional *"Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".* Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos correspondientes. **TERCERO.-** Conforme se

desprende del escrito presentado por Frella Isabel Intriago Montes, el recurso tiene por objeto lo siguiente: *"(...) Corresponde al señor Juez sustanciador requerir para que el señor Secretario encargado de llevar la presente causa, de manera palmaria y objetiva demuestre y certifique la forma en que se notificó al único y legítimo contradictor, el señor Juez de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del Cantón Santo Domingo, funcionario judicial de quién se impugnó un decreto que dio origen a la acción extraordinaria de protección. En lo principal, con estos antecedentes, en uso de la facultad que me confiere la ley, SOLICITO a su señoría AMPLIAR LA SENTENCIA, que habiendo sido suscrita el día 20 de octubre del 2015, fue notificada el día 21 de los mismos mes y año, a fin de que, se determine en forma concreta y objetiva la forma en que fue notificado el señor Juez de la Unidad de lo Civil, Mercantil y laboral del Cantón Santo Domingo con el auto del día 04 de septiembre del 2015, las 10h00."* Por su parte, Henry Aníbal Ayala Espinoza, manifiesta que: *"Señores Jueces, ustedes al analizar el presente caso, encontraron que en la Decisión Judicial tomada por el Juez, hubo vulneración de derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (...) Dentro de este Proceso, analizado y resuelto, se colige que quien no motivó la decisión judicial fue el servidor Dr. Edgardo Segundino Lara Averos, Juez de la Unidad Judicial Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo, por lo que es el vulnerador de mi derecho y en consecuencia es merecedor de la sanción disciplinaria tipificada en el Art. 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial; por esta razón es necesaria la presteza de comunicar a la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Santo Domingo de los Tsáchilas, acerca de la actuación del mencionado Juez, a fin de que sea sancionado, sin perjuicio de que la falta de motivación también sea considerada como un error inexcusable, que está contemplado en el Art. 131 numeral 3 del mismo Código Orgánico de la Función Judicial".* **CUARTO.-** La Sentencia N.º 332-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 30 de septiembre de 2015, luego del análisis de la decisión judicial impugnada estableció que la misma vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, por tal razón aceptó la acción extraordinaria de protección y ordenó en lo principal como medida de reparación integral dejar sin efecto el auto de 21 de enero de 2014 dictado por la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo. En consideración de lo señalado, se observa que la sentencia en todas sus partes es clara y completa. Conforme se evidencia del escrito presentado, el fundamento de la solicitud de la señora Frella Isabel Intriago Montes, está encaminado a que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de asuntos que ya fueron dilucidados en la sentencia, mucho más cuando a fs. 5 de la sentencia se determina que *"Pese a ser debidamente notificadas las partes procesales por parte del juez sustanciador, no consta en el expediente ningún escrito de contestación de la demanda por parte de la Unidad Judicial de lo Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo"*. En lo que respecta al fundamento del accionante Henry Aníbal Ayala Espinoza, se desprende que el mismo está encaminado a que la Corte Constitucional disponga una medida de reparación integral que no fue establecida en la sentencia. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve negar los pedidos de ampliación presentados por la señora Frella Isabel Intriago Montes y por el señor Henry Aníbal Ayala Espinoza, y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 332-15-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el día 30 de septiembre de 2015. **NOTIFÍQUESE.**

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 nueve votos a favor de las señoras juezas y 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 enero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 001-16-SEP-CC

CASO N.º 0021-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por Hilda Rebeca Jácome Pilaguano, por sus propios derechos, ante la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 01 de diciembre de 2010. Por su parte, el secretario relator de la mencionada Sala, por disposición constante en el auto del 20 de diciembre de 2010, remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 04 de enero de 2011, siendo recibido por este Organismo el 05 de enero del mismo año.

El secretario general, el 05 de enero de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,

para el período de transición, mediante auto del 21 de marzo de 2011 a las 17h35, 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, establecidos en la Constitución de la República y determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[1], admitió a trámite la presente acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, efectuado el 14 de abril de 2011, el ex juez sustanciador (e) Freddy Donoso Páramo avocó conocimiento de la presente causa, por medio de la providencia dictada el 03 de mayo de 2011 a las 15h10.

En aplicación de los artículos 25, 26 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 06 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 el 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora, María del Carmen Maldonado, quien avocó conocimiento de la causa el 12 de junio de 2015.

En aplicación de los artículos 432 a 434 de la Constitución de la República del Ecuador, el 5 de noviembre de 2015 fueron posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, quienes fueron designados por medio del procedimiento de renovación por tercios. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, el 05 de noviembre de 2015. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora, Pamela Martínez Loayza, la cual avocó conocimiento de la causa el 09 de noviembre de 2015, disponiendo que se notifique dicha providencia a las partes y a los terceros interesados en la misma.

Decisión impugnada

Parte pertinente del auto dictado por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 04 de noviembre de 2010, en la causa N.º 2010-0751:

> **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- PRIMERA SALA DE GARANTÍAS PENALES**. Quito, jueves 4 de noviembre de 2010, las 10h49. (…) Por cuanto no han variado los fundamentos que tuvo la Sala para dictar el auto de 22 de octubre del 2010 a las 10h48, niéguese el pedido de revocatoria formulado por Hilda Rebeca Jácome Pilaguano. Se previene a la peticionaria y su defensor, que de seguir presentando esta clase de escritos tendientes a retardar el normal progreso de la Litis, serán sancionados de conformidad con lo prescrito por el inciso segundo del Ant. (sic) 174 de la Constitución de la República del Ecuador (…).

[1] Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

Detalle de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Dentro de la causa penal por el delito de perjurio seguida contra Hilda Rebeca Jácome Pilaguano, la imputada planteó recurso de apelación contra el auto de llamamiento a juicio. Dicho recurso le correspondió conocer a la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, misma que con auto del 22 de octubre de 2010 lo inadmitió. De aquello, la imputada interpuso un pedido de revocatoria del auto de inadmisión, el cual fue negado por la misma Sala con auto del 04 de noviembre de 2010. Sobre este último auto se presentó la acción extraordinaria de protección.

Al respecto, manifiesta la legitimada activa que la acción extraordinaria de protección tiene como fin primordial el preservar o restablecer cualquier derecho constitucional que hubiere sido vulnerado, buscando de esta manera el proteger y garantizar el derecho a la defensa, debido proceso y seguridad jurídica.

Señala la accionante que en el auto impugnado se establece que a partir de la reforma del Código de Procedimiento Penal del 29 de marzo de 2010, no cabe recurso de apelación en contra del auto de llamamiento a juicio[2]. Lo señalado, en su criterio, desconoce lo establecido en la disposición transitoria primera de dicho cuerpo legal. Adicionalmente, la accionante considera que el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección contradice lo prescrito en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República, así como también el artículo 1 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal.

Indica que el auto que impugna es "directamente contrario a lo prescrito en los artículos 75, 76 No. 7, 82 de la Constitución, 1 del CPP, pues en clara sublevación a la norma, en acto de pura arbitrariedad y desatendiendo la inexcusable vinculación del juez a la Constitución (art. 172), se decidió ponderar como de mayor peso para la justicia procesal la norma-principio de la celeridad, así como la interpretación subjetiva, que la norma-principio que consagra el derecho a la defensa, y, por el ejercicio de esa discrecionalidad prohibida, consciente o inconscientemente se me envía ilegítimamente a una condena pues coarta mi derecho a recurrir de los actos judiciales que me generan grave e irreparable daño y a probar los hechos que me absuelven en audiencia pública (…)".

Expone que la garantía del sistema procesal se encuentra regulada en los artículos 75, 76 numeral 7, literal **m** y 82 de la Constitución de la República, con la finalidad de garantizar la existencia de un proceso justo en el marco del respeto de las garantías constitucionales previstas para el efecto.

[2] Artículo 17 de la Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 160 de 29 de marzo de 2010. El Código de Procedimiento Penal y sus reformas fueron derogadas expresamente por la Disposición Derogatoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 180 de 10 de febrero de 2014.

Manifiesta que en el ámbito penal debe primar el principio jurídico *in dubio pro reo*; así como también, debe prevalecer la interpretación restrictiva de la ley, lo que no es otra cosa que la aplicación de la norma a los casos que en esta se mencionan o a los que se refiere de manera expresa.

Pretensión

En razón de los argumentos expuestos, la accionante solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

> (…) Las agresiones al derecho de defensa y a la Constitución contenidas en el auto impugnado requieren ser reparadas por la Corte Constitucional, y para ello, deberá, primero suspender en forma cautelar los efectos del auto impugnado, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 87 de la Constitución, y luego, en sentencia, anular el auto impugnado en cuanto a la no admisión del recurso de apelación del auto de llamamiento a juicio por mí planteado, aceptando a trámite el mismo.
>
> Solicito en definitiva señores miembros de la Corte Constitucional, que en la resolución que ustedes dicten, se acepte la acción extraordinaria de protección que me corresponde, por haber fundamentado y demostrado la violación constitucional que se me ha causado.

Informe de los jueces

Comparecen en calidad de jueces de la Primera Sala de Garantías Penales, mediante escrito constante de fojas 21 a 23 del expediente constitucional, los doctores Marco Maldonado Castro, Patricio Arízaga Gudiño y Jorge Villarroel Merino.

Indican los jueces que el 13 de septiembre de 2010, el juez tercero de garantías penales de Pichincha dictó auto de llamamiento a juicio en contra de la ciudadana Hilda Rebeca Jácome Pilaguano por delito de perjurio. De dicho auto, la hoy accionante interpuso recurso de apelación, el que fue indebidamente concedido por parte de la autoridad jurisdiccional de primer nivel. En tal virtud, en atención a lo prescrito en el entonces vigente artículo 343 del Código de Procedimiento Penal, ellos inadmitieron el recurso en cuestión. Luego, mediante auto del 4 de noviembre de 2010, negaron el pedido de revocatoria solicitado, pues la fundamentación para tomar su decisión inicial no había variado.

Manifiestan que el tribunal de alzada lo que hizo fue emitir un auto interlocutorio que no pone fin al proceso, y que la pretensión de la accionante no puede ser admisible por la Sala "ya que de aceptarlo, se iría contra el respeto al derecho a la seguridad jurídica (…) los recursos establecidos en el Código de Procedimiento Penal, se encuentran expresamente consignados en el mismo, con observancia del trámite propio de cada procedimiento, conforme lo establece el art. 76 numeral 3, parte final, de la Constitución (…) favoreciendo una adecuada ordenación de estos recursos, evitando la arbitrariedad y contribuyendo al fortalecimiento del principio de legalidad, es de concluir, que se torna improcedente el recurso al cual pretende acogerse la procesada".

Intervención de los terceros interesados en el proceso

Comparece mediante escrito el ciudadano Miguel Ángel Muso Panchi y manifiesta en lo principal, que la Corte Constitucional se encuentra para salvaguardar los derechos de los ciudadanos afectados en el presente caso por el accionar de la ciudadana contra quien se sigue un proceso penal.

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.

Por medio de dicha acción, la Corte además tiene la competencia para solventar graves violaciones de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la misma Corte y resolver respecto de asuntos de relevancia y trascendencia nacional, conforme lo señala el numeral 8 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha reiterado en múltiples fallos, 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, todas las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Dicho mecanismo ha sido previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

Esta Corte Constitucional ha señalado en diversas ocasiones que el objeto de la acción extraordinaria de protección no es otro que "tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia realiza, respecto de las decisiones judiciales"[3]. Por tanto, respecto de actuaciones jurisdiccionales en el contexto de procesos ordinarios, le está vedado a esta Corte pronunciarse sobre la valoración

[3] Corte Constitucional, sentencia Nº 001-13-SEP-CC, caso Nº 1647-11-EP, de 6 de febrero del 2013 Segundo Suplemento del Registro Oficial Nº 904, 4 de marzo de 2013.

de las pruebas dentro de los mismos –no así, respecto de su obtención y actuación, conforme al criterio de la Corte Constitucional, para el período de transición, en relación con el artículo 76 numeral 4 de la Norma Suprema[4]–, así como tampoco tiene potestad para conocer y sancionar supuestas lesiones a bienes jurídicos protegidos por la norma penal por quienes no ostentan calidad de autoridad jurisdiccional, conocer sobre la corrección en la aplicación de la norma infraconstitucional o declarar un derecho de orden patrimonial.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

En primer momento, y previo al análisis de fondo de los derechos constitucionales que se alegan vulnerados, esta Corte considera necesario establecer que respecto de la solicitud de suspensión de los efectos del auto impugnado mediante el otorgamiento de una medida cautelar, lo solicitado es improcedente en atención a lo dispuesto en la parte final del tercer inciso del artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que expresamente dispone que dichas medidas no procederán cuando sean interpuestas en la acción extraordinaria de protección, en concordancia con el penúltimo inciso del artículo 62 ibidem, en el que se establece que la admisión de una acción extraordinaria de protección no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción.

Ahora bien, en cuanto a la presunta vulneración de derechos constitucionales, se debe tener presente que en el caso *sub judice* la accionante presenta su demanda contra el auto dictado por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 04 de noviembre de 2010, en el que niega su pedido de revocatoria del auto del 22 de octubre del mismo año. Sin embargo, se observa que la argumentación de la demanda va encaminada principalmente a cuestionar las razones que dan los jueces de la Sala para negar la concesión del recurso de apelación, siendo aquella negativa, lo que a criterio de la accionante, vulnera sus derechos constitucionales. En tal sentido, esta Corte advierte que los argumentos de fondo de la demanda van dirigidos a impugnar lo resuelto en el auto del 22 de octubre de 2010, en el que se inadmitió el recurso de apelación.

Por otro lado, cabe indicar que el impugnado auto del 04 de noviembre del 2010 se limita a indicar que: "Por cuanto no han variado los fundamentos que tuvo la Sala para dictar el auto de 22 de octubre del 2010 a las 10h48, niéguese el pedido de revocatoria formulado". De lo citado se desprende que el auto utiliza como fundamentación para adoptar la decisión, la misma que había expresado en el auto anterior. Por ende, el auto impugnado no puede ser examinado integralmente sin recurrir a los argumentos constantes en el auto que este ratifica.

Así entonces, el mencionado auto del 22 de octubre de 2010, que inadmitió el recurso de apelación, en su parte pertinente, señala:

> **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- PRIMERA SALA DE GARANTÍAS PENALES**. Quito, viernes 22 de octubre de 2010, las 10h48. (…) con fecha 13 de septiembre de 2010 a las 14h30, el Juez Tercero de Garantías Penales de Pichincha ha dictado auto de llamamiento a juicio (…) auto del cual las partes interponen indebidamente el recurso de apelación y en providencia de 5 de los corrientes, el mencionado Juez les concede.- El Art. 343 del Código de Procedimiento Penal, reformado el 29 de marzo del 2010, en forma clara y pormenorizada determina los casos en los cuales procede el recurso de apelación, sin que de él conste el auto de llamamiento a juicio, como es el caso que nos ocupa.- En consecuencia, esta Sala, inadmite los recursos de apelación indebidamente concedidos y se dispone devolver en forma inmediata el proceso al inferior para los fines legales consiguientes(…).

En razón de los argumentos expuestos y siendo que esta Corte ha entendido que es competente para conocer y resolver sobre alegadas violaciones anteriores a la emisión del acto impugnado,[5] siempre atendiendo a las particularidades del caso concreto, desarrollará el siguiente problema jurídico a ser resuelto en relación con los elementos que configuran el escenario constitucional en este caso:

El auto dictado por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 22 de octubre de 2010, al inadmitir el recurso de apelación respecto del auto de llamamiento a juicio, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y a la seguridad jurídica?

En su demanda, la legitimada activa señala que en el auto impugnado, –haciendo referencia al contenido del auto del 22 de octubre–, establece que a partir de la reforma del Código de Procedimiento Penal del 29 de marzo de 2010, no cabe recurso de apelación en contra del auto de llamamiento a juicio. Lo señalado, a su criterio, desconoce lo establecido en la disposición transitoria primera de dicho cuerpo legal. Asimismo, considera que el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección contradice lo prescrito en los artículos 75, 76 numeral 7 literal **m** y 82 de la Constitución de la República, así como también el artículo 1 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal.

Al respecto, en consideración a los argumentos de la accionante, esta Corte advierte que la fundamentación de la demanda se dirige a cuestionar la actuación de los jueces de Sala en cuanto a la presunta inobservancia de la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e

[4] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 022-10-SEP-CC, caso N.º 0049-09-EP. "Con respecto a la actuación y obtención de pruebas, en tanto momento procesal previo a la valoración de las mismas por parte de la judicatura, este sí se constituye como un problema de relevancia constitucional siempre que se identifiquen vulneraciones a preceptos constitucionales en los términos previstos en el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 010-10-SEP-CC, caso N.° 0502-09-EP; sentencia N.° 047-12-SEP-CC, caso N.° 0202-10-EP; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 036-15-SEP-CC, caso N° 0508-13-EP; sentencia N.° 151-15-SEP-CC, caso N.° 0303-13-EP.

intereses (artículo 75 Constitución de la República), del derecho al debido proceso en relación a la garantía del derecho a la defensa, particularizado en la facultad de recurrir los fallos o resoluciones (artículo 76 numeral 7 literal **m** ibidem), y del derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 ibidem).

De lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones la relación que tienen entre sí dichos derechos. Al respecto ha indicado que: "Los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso son la base indispensable para el sostenimiento del Estado constitucional de derechos y justicia"[6]. En tal sentido, ha sostenido que:

> "(…) constituyen una tríada indispensable para el sostén del modelo de Estado previsto en la Constitución de la República; además, por el principio de interconexión de los derechos y principios fundados sobre la igual jerarquía de los principios y derechos que constan en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución vigente, se determina que si del análisis que esta Corte realice se desprendiere la existencia de una vulneración a uno de los derechos analizados, esta deberá también realizar la respectiva declaración de violación a los demás derechos"[7].
>
> "(…) Es precisamente bajo este criterio que la alegada vulneración del derecho a la tutela efectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso serán analizados de manera conjunta, bajo el entendido de que en caso de existir una declaratoria de vulneración de uno de ellos, implicaría consecuentemente la declaratoria de vulneración de los demás"[8].

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República, esta Corte ha manifestado que el mismo no implica solamente el acceso a los órganos jurisdiccionales, sino que también se refiere a el proceder de los jueces en cuanto al deber de guiar sus actuaciones de manera diligente en aras de obtener justicia.

En razón de lo anterior, la Constitución de la República ha previsto en su artículo 82 el derecho a la seguridad jurídica, sobre el cual esta Corte ha señalado:

> El derecho a la seguridad jurídica garantiza que las normas que conforman el ordenamiento jurídico hayan sido expedidas observando el procedimiento correspondiente, y que su aplicación sea efectuada conforme el marco constitucional (…). De esta forma, se constituye en una obligación de todos los operadores de justicia el cumplimiento del ordenamiento jurídico, ya que aquello determina la consolidación de un ámbito de certeza de las personas que solicitan tutela judicial del Estado[9].

Mediante los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, se garantiza a las personas la certeza y existencia de un operador jurídico competente para que tutele sus derechos, pero siempre mediante la observancia de las normas existentes aplicadas por la autoridad competente.

En lo que concierne al derecho al debido proceso, la Corte Constitucional, para el período de transición, se refirió al mismo indicando que en especial, consiste en un conjunto de garantías que persiguen como propósito que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujete a reglas mínimas, con el fin de obtener de manera efectiva una resolución de fondo basada en derecho y proteger así los derechos garantizados en la Constitución[10]. Al mismo tiempo, esta Corte Constitucional indicó específicamente, que:

> (…) el debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, pues al ser una característica de los derechos constitucionales la interdependencia, no cabe duda que la autoridad pública al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, asegura el respeto a la Constitución y a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico (…)[11].

Ahora bien, en el caso *sub judice* la accionante ha argumentado que la decisión de la Sala, en cuanto a la negativa de acceso al recurso de apelación a partir de la aplicación del artículo 343 del Código de Procedimiento Penal reformado, –mismo que no contempla al auto de llamamiento como una decisión judicial apelable–, limita y vulnera en su caso los derechos constitucionales que antes se han detallado. En especial, alega que la aplicación de dicha norma comporta la imposibilidad de poder recurrir de las decisiones que se relacionan a sus derechos, ello limitaría su derecho a la defensa, no respondería a una tutela judicial efectiva ni respetaría la seguridad jurídica. Este último derecho se vería lesionado en cuanto a la falta de cumplimiento del deber de los jueces penales de aplicar el principio jurídico *in dubio pro reo*, así como la interpretación restrictiva de la ley penal y sus principios.

En virtud de lo relatado, es necesario recordar que la Corte Constitucional, para el período de transición, en su momento, se pronunció respecto de la facultad de recurrir a un fallo, indicando que esa facultad no tiene carácter absoluto. Por ende, el legislador "(…) tiene la facultad para

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 099-15-SEP-CC, caso N.º 1109-11-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-14-SEP-CC, caso N.º 1699-11-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 099-15-SEP-CC, caso N.º 1109-11-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 033-13-SEP-CC, caso N.º 1797-10-EP.

[10] Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia N.º 034-09-SEP-CC, caso N.º 0422-09-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 101-14-SEP-CC, caso N.º 1403-12-EP.

delimitar el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución, siempre que con ello no afecte su núcleo esencial (…)"[12]. Con esa premisa central, esta Corte Constitucional conoció precisamente la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal que reformó el artículo 343 del Código de Procedimiento Penal en cuanto a la apelación[13]. Según la legitimada activa, esta es la norma jurídica que, al ser invocada por parte de la Primera Sala de la Corte de Garantías Penales, vulnera sus derechos constitucionales.

En esa sentencia, esta Corte ratificó la constitucionalidad del referido artículo 343 del Código adjetivo penal, en cuanto a que el mismo no afecta el derecho a la defensa en la garantía de recurrir los fallos, para lo cual reflexionó en lo principal:

> (…) Todo lo dicho nos lleva a determinar que al ser el auto de llamamiento a juicio solo un nexo procesal entre dos etapas dentro del juicio penal, no tiene efectos irreversibles y por tanto, no afecta ni vulnera derechos constitucionales, por lo que la posibilidad de impugnar el auto se vuelve un mecanismo innecesario e ineficaz, que en lugar de contribuir a garantizar el ejercicio del debido proceso, solo se convierte en un medio de dilación de la justicia, puesto que impide que la causa siga su curso y llegue a ser resuelta por el Tribunal en un plazo razonable; lo que sería contrario a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, que establece que toda persona tiene el derecho para acceder a una justicia imparcial y expedita con sujeción al principio de celeridad.
>
> En este sentido, podemos interpretar que el legislador, al no incluir al auto de llamamiento a juicio como una de las decisiones judiciales que pueden ser recurridas, pretende que el proceso penal se defina dentro del tiempo más corto posible, garantizando así los derechos constitucionales de las partes procesales a un juicio rápido dentro de un plazo razonable, tal como se establece en el artículo 75 de la Constitución antes referido.[14]

Es claro entonces que en el caso que nos ocupa, se verifica que la actuación de los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se enmarcó en los parámetros que la Constitución ha establecido respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica. Así, los jueces obraron dentro del marco de sus competencias como jueces penales, invocando una norma legal vigente en su momento en el ordenamiento jurídico[15], la cual fue ratificada en cuanto a su constitucionalidad mediante jurisprudencia de esta Corte. En conclusión, esta Corte no advierte vulneración a los derechos analizados en el presente caso.

Finalmente, y con relación a lo indicado, se debe insistir en que la Corte Constitucional, en acatamiento estricto de sus competencias, no puede realizar interpretaciones de índole legal no pudiendo pronunciarse, por ende sobre la pertinencia en cuanto a la aplicación o interpretación respecto de posibles contradicciones o antinomias de normas infraconstitucionales por parte de los jueces ordinarios, pues, tal como se lo ha advertido antes:

Se debe recordar a los accionantes que la acción extraordinaria de protección está direccionada hacia la protección de derechos constitucionales y normas del debido proceso respecto a una sentencia o auto definitivo y firme o ejecutoriado; en el caso sub judice se puede evidenciar que los accionantes desnaturalizan la esencia de esta garantía al pretender que la Corte resuelva una supuesta vulneración del derecho a la defensa en cuanto a la interpretación de una norma infraconstitucional del ordenamiento jurídico ecuatoriano, tarea que es propia de la justicia ordinaria"[16].

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 06 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

[12] Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia N.º 003-10-SCN-CC, caso N.º 0005-09-CN.

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 004-13-SIN-CC, caso N.° 0029-10-IN.

[14] Ibidem

[15] El Código de Procedimiento Penal y sus reformas fueron derogadas expresamente por la Disposición Derogatoria Segunda del Código Orgánico Integral Penal, COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 180 de 10 de febrero de 2014.

[16] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

CASO N°. 0021-11-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 001-16-SIN-CC

CASOS 0025-11-IN y 0021-12-IN ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Caso N.º 0025-11-IN

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por Freddy David Ponce Palma, María Balvina Medina Tenesaca, Ana María Muñoz Aguirre, Jorge Isaac Ramírez Bedoya, Carlos Fernando Endara Salazar, Susana de Lourdes Aguirre Herrera, Rosa Morayma Venegas Játiva, Johanna Geoconda Ochoa Medina, Mariana de Jesús Cevallos Carrera, Luis René Cañizares Caicedo y Rosa del Pilar Páez Jácome, por sus propios derechos, en contra de los artículos 5, 6, 7 literal **g**, 13, 14 y 16 de la Ley de Defensa del Artesano.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 0025-11-IN 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 Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, mediante providencia del 18 de julio de 2011, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción N.º 0025-11-IN. Adicionalmente dispuso que se corra traslado con la demanda y la providencia al presidente de la Asamblea Nacional y al procurador general del Estado, a fin de que en el término de quince días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 16 de agosto de 2011, correspondió al juez constitucional Édgar Zárate Zárate sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 09 de diciembre de 2011, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el auto a la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador, a la Federación General de Artesanos, al presidente de la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Relaciones Laborales, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Procuraduría General del Estado.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire sustanciar la presente causa.

Caso N.º 0021-12-IN

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Carlos Alfredo Guamán Anchala, por sus propios derechos, en contra de los artículos 3, 7 literales **g** y **h**, 10 y disposición transitoria primera de la Ley de Defensa del Artesano; artículos 4, 20 literal **l**, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y disposición cuarta del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano; el Acuerdo Ministerial N.º 001 del 02 de marzo de 2001, publicado en el Registro Oficial N.º 287 del 19 de marzo de 2001, a través del cual se aprueba el Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal y, el Acuerdo N.º 007 del 09 de diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 110 del 18 de enero de 2010, a través del cual se publica el Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

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 la acción N.º 0021-12-IN tiene relación con el caso N.º 0025-11-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinueza y Édgar Zárate Zárate, mediante providencia del 07 de junio de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción N.º 0021-12-IN. Asimismo, dispuso que se corra traslado con la providencia y la demanda al presidente de la República, presidente de la Asamblea Nacional, al ministro de Educación, al ministro de Trabajo y Recursos Humanos y al procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días.

El juez sustanciador de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante providencia del 01 de agosto de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la acumulación de la misma a la causa signada con el N.º 0025-11-IN.

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

El juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, mediante providencia del 19 de octubre de 2015, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia al presidente constitucional de la República y en su representación al secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, presidenta de la Asamblea Nacional, procurador general del Estado, director general del IESS, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Laborales, señores Marco Elías Romero Marcillo, Washington Rodrigo Romero, César Agusto Sigüenza Quichimbo y otro, y a las señoras/es Rosa Piedad Soto, Pablo Machado y María Agusta Clavijo y otros, en las casillas constitucionales señaladas para el efecto, así como a los legitimados activos.

Normas acusadas de inconstitucionalidad

Caso N.º 0025-11-IN

La presente demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por Freddy David Ponce Palma, María Balvina Medina Tenesaca, Ana María Muñoz Aguirre, Jorge Isaac Ramírez Bedoya, Carlos Fernando Endara Salazar, Susana de Lourdes Aguirre Herrera, Rosa Morayma Venegas Játiva, Johanna Geoconda Ochoa Medina, Mariana de Jesús Cevallos Carrera, Luis René Cañizares Caicedo y Rosa del Pilar Páez Jácome, por sus propios derechos, a través de la cual impugnan por el fondo los artículos 5, 6, 7 literal **g**, 13, 14 y 16 de la Ley de Defensa del Artesano:

Ley de Defensa del Artesano

Art. 5.- La Junta Nacional de Defensa del Artesano estará integrada por los siguientes miembros:

a) Un representante del Presidente de la República;

b) Un diputado, con su respectivo suplente, elegido por el Congreso Nacional en Pleno;

c) El Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) o su delegado; y,

d) Cuatro delegados de las asociaciones de artesanos simples o compuestas legalmente constituidas, con sus respectivos suplentes.

Estos delegados, que serán elegidos de conformidad con el correspondiente reglamento, necesariamente deberán ser artesanos calificados. Durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Art. 6.- El Presidente de la Junta será artesano titulado y calificado. Durará dos años en sus funciones.

Art. 7.- Son deberes y atribuciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano:

g) Elaborar proyectos de reglamentos para la expedición de títulos de maestros artesanos en sus distintos niveles y modalidades y someterlos para aprobación de los Ministerios de Educación y Cultura y del Trabajo y Recursos Humanos, según corresponda. Los citados ministerios aprobarán los reglamentos a los que se refiere el presente literal, dentro del plazo máximo de treinta días, transcurrido el cual y de no haber sido aprobados, entrarán en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Art. 13.- Créase el Tribunal de Disciplina Nacional como instancia superior de apelación, encargado de resolver, en única y definitiva instancia, las controversias entre artesanos suscitadas por la aplicación de esta Ley o por las resoluciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

Art. 14.- El Tribunal de Disciplina Nacional estará integrado por:

a) El Ministro del Trabajo y Recursos Humanos o su delegado, quien lo presidirá;

b) Un delegado de la Junta Nacional de Defensa del Artesano; y,

c) El Presidente de la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador.

En el Reglamento se normará todo lo relativo a las apelaciones y resoluciones del Tribunal Nacional de Disciplina.

Art. 16.- Los artesanos amparados por esta Ley no están sujetos a las obligaciones impuestas a los patronos en general por la actual legislación.

Sin embargo, los artesanos jefes de taller están sometidos con respecto a sus operarios, a las disposiciones sobre el salario mínimo y a pagar las indemnizaciones legales en los casos de despido intempestivo.

También gozarán los operarios del derecho de vacaciones y jornada máxima de trabajo de conformidad con el Código del Trabajo.

Con los fondos determinados en esta Ley y con los fondos que en lo sucesivo se asignarán, se atenderá por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las indemnizaciones de accidentes de trabajo y a los otros derechos de los operarios.

Caso N.º 0021-12-IN

La presente demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Carlos Alfredo Guamán Anchala, por sus propios derechos, a través de la cual impugna por el fondo los artículos 3, 7 literales **g** y **h**, 10 y disposición transitoria primera de la Ley de Defensa

del Artesano; artículos 4, 20 literal **l**, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y disposición cuarta del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano; el Acuerdo Ministerial N.º 001 del 02 de marzo de 2001, publicado en el Registro Oficial N.º 287 del 19 de marzo de 2001, a través del cual se aprueba el Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal[1] y, el Acuerdo N.º 007 del 09 de diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 110 del 18 de enero de 2010, a través del cual se publica el Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano[2].

Ley de Defensa del Artesano

Art. 3.- La formación profesional a nivel artesanal incluye el ciclo básico con tres años de estudio. Se aplicará de conformidad con el respectivo Reglamento.

Art. 7.- Son deberes y atribuciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano:

g) Elaborar proyectos de reglamentos para la expedición de títulos de maestros artesanos en sus distintos niveles y modalidades y someterlos para aprobación de los Ministerios de Educación y Cultura y del Trabajo y Recursos Humanos, según corresponda. Los citados ministerios aprobarán los reglamentos a los que se refiere el presente literal, dentro del plazo máximo de treinta días, transcurrido el cual y de no haber sido aprobados, entrarán en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

h) Organizar y mantener, bajo la supervisión de los Ministerios de Educación y Cultura y del Trabajo y Recursos Humanos, establecimientos de enseñanza artesanal, así como establecer convenios con las universidades y escuelas politécnicas y demás organismos nacionales e internacionales para la realización de cursos especializados en las diversas ramas artesanales y de administración de sus talleres;

Art. 10.- Los valores que los artesanos deben pagar para la obtención de su título profesional no podrán exceder de un equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo vital vigente para los trabajadores en general.

Disposición transitoria primera.- Los talleres artesanales que no estuvieren registrados en la Junta Nacional de Defensa del Artesano, deberán hacerlo dentro de los ciento ochenta días posteriores a la promulgación de esta Ley en el Registro Oficial; y los maestros artesanos que no poseyeren título profesional deberán obtenerlo, a través de los gremios respectivos, en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta Ley.

Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano

Art. 4.- Maestro de Taller: Es la persona mayor de edad que, a través de los Colegios Técnicos de Enseñanza Artesanal, establecimientos o centros de formación artesanal y organizaciones gremiales legalmente constituidas, ha obtenido el título otorgado por la Junta Nacional de Defensa del Artesano y refrendado por los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Recursos Humanos.

Art. 20.- Son atribuciones y deberes de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, a más de las contempladas en la Ley de Defensa del Artesano, las siguientes:

l) Formular los proyectos de reglamentos y someterlos a la aprobación de los Ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y de Educación y Cultura según su competencia, los mismos que serán publicados en el Registro Oficial;

Art. 32.- La titulación artesanal es el proceso educativo que se sigue para obtener el título de Maestro de Taller en una rama artesanal, previa la formación y capacitación del elemento humano, la elevación de su nivel cultural y técnico - profesional.

Art. 33.- La Junta Nacional de Defensa del Artesano, de conformidad con la Ley, será la Entidad que otorgue títulos de Maestro de Taller en las diversas ramas artesanales, los que serán refrendados por los Ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y de Educación y Cultura, para lo cual se expedirá el reglamento respectivo, que guardará armonía con la Ley de Educación y sus Reglamentos.

Los valores que los artesanos deben pagar para la obtención de su título profesional no excederá de hasta un máximo equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo vital vigente para los trabajadores en general, dentro del cual estará incluido lo correspondiente a derechos, actas de grado, etc., que se expedirán mediante especies valoradas.

Art. 34.- La enseñanza artesanal puede impartirse en:

a) Centros de Formación Artesanal: Fiscales, Municipales Fiscomisionales y Particulares legalmente autorizados;

b) Establecimientos educativos artesanales organizados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano, de acuerdo a la Ley; y,

c) Cursos de Práctica Profesional (Propios Derechos), organizados por los gremios artesanales legalmente constituidos y aprobados por los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Recursos Humanos y la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

---

[1] Si bien el legitimado activo se refiere al "acuerdo ministerial 001 de 02 de marzo de 2001 publicado en el Registro Oficial n° 287 de 19 de marzo de 2001 a través del cual se aprueba el Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal", esta Corte aclara que se trata del acuerdo interministerial 003 de 02 de marzo de 2001 expedido por el Ministro de Educación y Cultura (e) y el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos.

[2] Si bien el legitimado activo se refiere al "acuerdo n° 007 de 09 de diciembre de 2009 publicado en el Registro Oficial n° 110 de 18 de enero de 2010 a través del cual se publica el Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano", esta Corte aclara que se refiere a la resolución expedida por la Junta Nacional de Defensa del Artesano n° 007 de 09 de diciembre de 2009.

El aspirante deberá acreditar una práctica profesional de 7 años en la rama a titularse, mediante declaración juramentada del Maestro de Taller.

Los cursos tendrán una duración de 45 días.

Serán nulos y sin ningún valor y dará lugar a los reclamos legales respectivos en caso de que se otorguen títulos de maestros de taller violando disposiciones legales y reglamentarias.

Art. 35.- Los bachilleres, tecnólogos y profesionales egresados de los Colegios Técnicos e Instituciones Superiores en la rama respectiva, tendrán derecho a presentarse ante el Tribunal Examinador integrado por los delegados de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Recursos Humanos y de la Junta Nacional de Defensa del Artesano para obtener su título de Maestro de Taller.

Art. 36.- Para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de enseñanza artesanal de que hablan los literales a) y b) del Art. 34 se necesita disponer de:

a) La autorización de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Recursos Humanos y de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, tanto para los Centros de Formación Artesanal, como para los establecimientos que organizare la Junta Nacional de Defensa del Artesano, previo el informe de las tres instituciones;

b) Un local adecuado, pedagógico y funcional;

c) Los equipos mecánicos, laboratorios, implementos, herramientas y recursos didácticos indispensables para la formación teórica - práctica según la especialidad; y,

d) Personal docente idóneo necesario y debidamente calificado en proporción al número de educandos.

Art. 37.- Se conformarán comisiones, nacional y en cada provincia con el objeto de supervisar la formación artesanal, las mismas que estarán integradas por funcionarios de los organismos reguladores de la formación artesanal.

Disposición general cuarta.- La Junta Nacional de Defensa del Artesano no podrá exigir pagos de otros derechos que no estén establecidos en la Ley o este Reglamento y sus operaciones administrativas y financieras estarán sujetas a la supervisión y control de la Contraloría General del Estado.

Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal

De igual manera, el legitimado activo impugna la totalidad del acuerdo interministerial 003 de 02 de marzo de 2001 expedido por el Ministro de Educación y Cultura (e) y el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos.[3]

Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

Finalmente el legitimado activo impugna la totalidad de la resolución expedida por la Junta Nacional de Defensa del Artesano n° 007 de 09 de diciembre de 2009[4].

Argumentos jurídicos planteados por los accionantes

Caso N.º 0025-11-IN

Los accionantes afirman que a través de la aplicación de las normas acusadas de inconstitucionalidad, se vulneran una serie de derechos constitucionales.

En su demanda establecen que tanto el artículo 5 como el artículo 6 de la Ley de Defensa del Artesano vulneran el artículo 232 de la Constitución que determina la prohibición para ser funcionarios de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad de control y regulación estatal, quienes tengan intereses en áreas a ser controladas.

Respecto del artículo 7 de la misma ley, señalan que esta disposición es inconstitucional pues la facultad reglamentaria es conferida únicamente al presidente de la República.

Por su parte, en relación a los artículos 13 y 14 de la ley ibidem, por la cual se crea el tribunal de disciplina, señalan que son normas violatorias al propio artículo 232 de la Constitución. Además, el ser juzgado por un tribunal de disciplina, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente. Adicionalmente, al ser una única instancia, se vulnera lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **m**, mediante el cual se garantiza como parte del debido proceso, el poder recurrir a los fallos.

En lo que tiene que ver con el artículo 16 de la ley ibidem, por el cual se establece que los artesanos amparados por la ley no se encuentran sujetos a las obligaciones impuestas a los patronos en general por la actual legislación, señalan que vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, ya que se le privan de los derechos laborales establecidos en el Código del Trabajo y en la Constitución de la República para los trabajadores.

Caso N.º 0021-12-IN

Señalan que el ex Congreso Nacional, al aprobar la Codificación de la Ley de Defensa del Artesano no tomó en cuenta lo prescrito en los artículos 66, 71, 246 y 272 de la Constitución de 1998. Que no reformaron ni derogaron los artículos 3, 7 literales **g** y **h** y 10, así como la disposición transitoria primera de la ley ibidem. De igual modo añade que los artículos 4, 20 literal **l**, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y la disposición cuarta del Reglamento General a la citada ley, son artículos obsoletos y contrarios la Constitución y a la Ley de Educación.

[3] Publicado en el Registro Oficial N.° 287 de 19 de marzo de 2001

[4] Publicado en el Registro Oficial N.° 110 de 18 de enero de 2010

Añaden que luego de ello, se emite el Acuerdo Interministerial N.º 003 del 02 de marzo de 2001, expedido por el ministro de Educación y Cultura (e) y por el ministro de Trabajo y Recursos Humanos, y la resolución expedida por la Junta Nacional de Defensa del Artesano N.º 007 del 09 de diciembre de 2009; los mismos que son inconstitucionales al generar un conflicto de competencias en el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Defensa del Artesano y el Ministerio de Relaciones Laborales.

Señalan que la Ley de Educación de 1983 fue elevada a Ley Orgánica en el 2001, por lo que la Ley de Defensa del Artesano y sus reglamentos, contravinieron las disposiciones normativas de la anterior Constitución (artículos 66, 71, 246 y 272).

Aducen finalmente además que de acuerdo a la Constitución vigente, la educación no estará a servicios de intereses individuales y corporativos, y se garantiza la obligatoriedad en nivel inicial, básico y bachillerato; por lo que se vulneran los artículos 26, 27, 28, 29, 133, 343, 344, 347, 348, 349 y 425 de la Constitución de la República, así como algunas disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Pretensión

Caso N.º 0025-11-IN

Con los antecedentes expuestos, los accionantes textualmente solicitan:

De conformidad con lo previsto en el Art. 79, numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y tomando en cuenta tanto la evidente inconstitucionalidad de las normas mencionadas de la Ley de Defensa del Artesano como el hecho de que están produciendo efectos contrarios a derecho y violatorios de los derechos constitucionales, expresamente solicito lo siguiente:

1.- Que se ordene la suspensión provisional de las disposiciones demandadas, esto es, los artículos N.º 5, 7 literal g), 13, 14 y 16 de la Ley de Defensa del Artesano codificada.

2.- Que a fin de cesar la violación de los derecho constitucionales de los artesanos, con el propósito de evitar la acefalía institucional hasta cuando el Legislador emita las disposiciones legales sustantivas y como medida cautelar, se disponga que los Vocales de la Junta Nacional de Defensa del Artesano que al momento se encuentren constituyéndola, continúen asumiendo de manera asociada y coordinada su representación y sigan realizando los actos tendientes a regularizar la vida institucional, procediendo a titular, capacitar, tecnificar y emitir las calificaciones a los talleres y a los artesanos que tiene trámites pendientes, amparados en las demás disposiciones de la Ley de Defensa del Artesano.

Caso N.º 0021-12-IN

De la revisión integral de la demanda presentada, no se advierte una pretensión específica por parte del legitimado activo, ante lo cual, cabe señalar, que en razón de la naturaleza de la presente acción, esta deviene en la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 3, 7 literales **g** y **h**, 10 y disposición transitoria primera de la Ley de Defensa del Artesano; artículos 4, 20 literal **l**, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y disposición cuarta del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano; así como la integralidad del Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal y del Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

Contestaciones a la demanda

Caso N.º 0025-11-IN

El arquitecto Fernando Cordero Cueva en calidad de presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, presenta su informe de descargo que en lo principal señala:

En relación a los artículos 5 y 14 de la Ley de Defensa del Artesano, manifiesta que prohíben que los cuerpos directivos de los organismos públicos se conformen por representantes de entidades privadas que tengan interés en el área controlada. En este sentido expresa que el literal **d** del artículo 5 y el literal **c** del artículo 14 son contrarios a la Constitución.

Por su parte, en cuanto al artículo 6 de la ley ibidem, expone que para ejercer el cargo de presidente de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, debe ser un artesano titulado y calificado, lo cual de ninguna manera contradice la norma constitucional.

En lo que tiene que ver con el literal **g** del artículo 7, respecto de los proyectos de reglamentos, de ninguna manera se contradice con la facultad del presidente de la República, pues la norma es clara en cuanto a que se establece la capacidad de proponer proyectos de reglamento y no su expedición.

Por otro lado, en relación al artículo 13, señala que se aplica el principio de doble instancia procesal tanto administrativa como judicial, por lo que esta disposición debe adecuarse al debido proceso.

En cuanto al artículo 16 que se impugna, señala que el mismo contradice lo dispuesto en el artículo 11 numeral 2 que establece el principio de igualdad y no discriminación.

En base a lo anotado, argumenta que se allana parcialmente a la demanda en los términos antes indicados.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presenta su escrito a fs. 35 del expediente constitucional a través del cual señala casillero judicial a efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

De igual manera, señala que al no haber sido notificado el presidente de la República con el contenido del auto de admisión, solicita a esta Corte poner en su conocimiento esta demanda debido a su calidad de colegislador.

Terceros con interés

Los señores César Augusto Sigüenza Quichimbo y Efrén Gerardo Ortega Pesántez en su calidad de presidente de la Federación Provincial de Artesanos Profesionales del Azuay y síndico artesanal de la Federación Provincial de Artesanos Profesionales del Azuay respectivamente, presentaron un escrito a fs. 70, y en lo principal exponen:

Que la demanda presentada, es legal mas no legítima puesto que ninguna de las personas que la plantea se identifica como artesano cuyos derechos hayan sido vulnerados por las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda.

Respecto del artículo 16 de la Ley de Defensa del Artesano, expone que la misma no es inconstitucional y que no vulnera el principio de igualdad y no discriminación ya que la igualdad se refiere al ejercicio de los derechos sin ningún tipo de discriminación ni estableciendo privilegios o excepciones en perjuicio de otros. En este sentido, el tratamiento otorgado a los maestros de taller, operarios y aprendices no es arbitrario ni obedece a discrimen alguno. De esta forma, añaden que aquella diferenciación es necesaria, ya que depende de los estudios y experiencia de cada uno.

De igual manera no existe desigualdad para los artesanos, ya que todos deben encontrarse afiliados al IESS, al igual que los trabajadores en general y es necesario, considerar que la citada ley, agrupa solamente a los artesanos.

Adicionalmente manifiestan que la Junta Nacional de Defensa del Artesano es una institución autónoma de derecho público con patrimonio y recursos propios que estará presidida por un artesano, lo cual es lógico ya que nos encontramos frente a un sector de la sociedad con características propias, por lo que es evidente que un artesano sea quien lo presida.

Asimismo, indican que el literal **g** del artículo 7 de la ley de Defensa del Artesano, no es inconstitucional ya que únicamente se da la facultad para elaborar proyectos de reglamento y no ponerlos en vigencia.

Los licenciados Luis Quishpi Vélez y Fausto Mirandas Báez en calidad de representante del presidente de la República ante la Junta Nacional de Defensa del Artesano y delegado del director general del IESS a la Junta Nacional de Defensa del Artesano, presentan su escrito a fs. 77 del expediente constitucional y manifiestan su allanamiento parcial a la demanda, por lo que solicitan la suspensión provisional de las disposiciones demandadas en conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El señor Washington Rodrigo Romero, por sus propios derechos, presenta el escrito constante a fs. 102 del cuaderno constitucional, por el cual señala:

Que la petición de declarar inconstitucional los artículos 5, 6, 7 literal **g**; 14 y 16 no cuenta con sustento, dado que no son atentatorias contra el orden constitucional, más aún los accionantes no han justificado la calidad en que comparecen, y solicitan la realización de una audiencia pública para exponer sus alegatos.

Rosa Piedad Soto Pinos y Gerardo Ortiz Reyes en calidad de presidenta del Gremio de Maestras de Corte, Confección y Afines del Azuay y asesor jurídico respectivamente, presentan el escrito que reposa a fs. 105 del cuaderno constitucional y señalan que la demanda presentada por los accionantes carece de legitimidad, ya que ninguno de ellas es artesano calificado. Además manifiesta que no se vulnera el derecho a la igualdad en la medida que la ley se encuentra dirigida específicamente para los artesanos del país.

En este sentido establecen que la distinción entre maestro de taller, operario y aprendiz, no es atentatoria contra derechos de naturaleza constitucional y esta clasificación guarda armonía con los conocimientos y la experiencia con la que cuenta cada persona. Además manifiestan que debido a la naturaleza y especialidad de la Junta Nacional de Defensa de Artesanos, se requiere que sus directivos conozcan sobre el oficio, por lo que es necesario quesean artesanos titulados y calificados.

Finalmente, señalan que la Junta Nacional de Defensa del Artesano tiene competencia para elaborar proyectos de reglamento y no ponerlos en vigencia conforme el contenido de la demanda de inconstitucionalidad presentada.

Luis Gonzalo Guzmán Brito en calidad de presidente del Gremio de Maestros Sastres, Modistas y Afines del Azuay, presenta un escrito a fs. 111 del expediente constitucional, por el cual se señala en lo principal que las personas que han presentado la demanda de inconstitucionalidad no son artesanos, por lo que la misma es ilegítima al no representar intereses de quienes la ley va dirigida a favor.

Exponen además que de ninguna forma es discriminatoria en vista de que es necesario que se distinga entre maestro de taller, operario y aprendiz dado que estas categorías se adquieren con educación y experiencia por lo que no puede ser descrita como inconstitucional.

Adicionalmente, manifiestan que la Junta Nacional de Defensa del Artesano es una institución autónoma de derecho público con patrimonio y recursos propios, y señala que requiere que esta institución se encuentre dirigida por personas que conozcan el oficio, debido a que se encuentran frente a un sector de la sociedad con características propias.

Finalmente ratifican que la Junta Nacional de Defensa del Artesano puede presentar proyectos de reglamento y no su aprobación.

Luis Francisco Ordoñez Suculanda en calidad de presidente de la Asociación Interprofesional de Vulcanizadores, presenta su escrito a fs. 116 del cuaderno constitucional, con el cual señala que las personas que han presentado la demanda de inconstitucionalidad sobre artículos de la Ley de Defensa del Artesano, es ilegítima en la medida que no son artesanos protegidos por la ley.

En relación a la inconstitucionalidad del artículo 16 de la ley ibidem, expone que no constituye discriminación el hecho que la ley prevea una diferenciación entre maestro de taller, operario y aprendiz, la misma que se establece en base a los estudios y experiencia. En ese sentido, esta diferenciación no es arbitraria ni obedece a discrimen alguno.

Exponen los accionantes en su demanda que existe trato discriminatorio frente a derechos laborales, no obstante argumentan que el IESS brinda tratamiento igualitario a todos los trabajadores y por tanto, el trato de los artesanos es igual al de los demás trabajadores.

Adicionalmente, manifiesta que la Junta de Defensa del Artesano es una institución autónoma de derecho público con patrimonio y recursos propios, y señala que requiere que esta institución se encuentre dirigida por personas relacionadas con el oficio.

Finalmente ratifica que la Junta Nacional de Defensa del Artesano puede presentar proyectos de reglamento y no su aprobación.

Washington Rodrigo Cárdenas Zea en calidad de presidente de la Asociación de Confeccionistas y Afines de Calzado "Gregorio Flores" del Azuay, presenta a fs. 121 del expediente constitucional, un escrito con el cual manifiesta que la demanda presentada, si bien es legal, no es legítima puesto que ninguna de las personas que lo plantea se identifica como artesano.

Respecto del artículo 16 de la Ley de Defensa del Artesano expone que la misma no es inconstitucional y que no vulnera el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, el tratamiento otorgado a los maestros de taller, operarios y aprendices no es arbitrario ni obedece a discrimen alguno, ya que la diferenciación es establecida en base a criterios relacionados con la experiencia y educación. De igual manera, señala que no existe desigualdad para los artesanos, ya que todos deben encontrarse afiliados al IESS, al igual que los trabajadores en general.

Argumenta además que la Junta de Defensa del Artesano es una institución autónoma de derecho público con patrimonio y recursos propios, y que estará presidido por un artesano, lo cual es necesario ya que se requiere de experiencia previa para entender en su totalidad este oficio.

Finalmente en lo relacionado con el del artículo 7 literal **g** de la Ley de Defensa del Artesano, señala que no es inconstitucional ya que únicamente se da la facultad para elaborar proyectos de reglamento y no ponerlos en vigencia.

Caso N.º 0021-12-IN

El arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, presenta su informe, y en lo principal señala:

Que tanto los reglamentos así como los acuerdos ministeriales no son competencia de su representada por lo que no se pronunciará sobre ellos, sin que esto se pueda considerar como allanamiento a las pretensiones del accionante.

En lo relacionado con el artículo 7 de la Ley de Defensa del Artesano, señala que la facultad de la Junta Nacional de Defensa del Artesano es para elaborar proyectos de reglamento, lo cual no afecta la facultad extendida al presidente de la República, pretensiones que deben ser canalizadas a través de las entidades del sector público de la Función Ejecutiva.

Respecto del artículo 10 sobre valores que deben pagar por la obtención de un título profesional, no se contrapone a norma constitucional alguna, además que el accionante no ha precisado un análisis que permita determinar en qué medida es inconstitucional.

En lo relativo a la disposición transitoria primera, esta norma ya cumplió con su tiempo de vigencia ya que deben aplicarse dentro de un lapso de tiempo previsto. En ese sentido, el plazo era de 1 año por lo que no existe inconstitucionalidad.

De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional, alega la aplicación del principio de correspondencia y armonía por la que las normas preconstitucionales que no sean contrarias al texto de la Constitución mantienen su vigencia mientras no sean reemplazadas por legislación postconstitucional.

Ante la evidente falta de sustento jurídico, el presidente de la Asamblea Nacional solicita desechar la presente demanda por improcedente e infundada.

El doctor Alexis Mera Giler en calidad de secretario nacional jurídico de la presidencia de la República, presenta su escrito y en lo principal señala:

Que el ordenamiento constitucional si bien establece un sistema educativo, reconoce también las particularidades relacionadas con culturas tradicionales y el respeto a la identidad cultural. Por lo que si dentro del sistema educativo se prevé la educación artesanal, no se contrapone a la Constitución y constituye una modalidad dentro del mismo. No ha sido considerada como educación formal, pero su no reconocimiento vulneraría normas constitucionales expresas.

La educación artesanal, indica, es de carácter especial, y no puede asimilarse a la educación tradicional o formal, y contempla diferentes aspectos que la particularizan y diferencian determinadas a través de reglamentos y acuerdos ministeriales.

Es así que las normas cuya inconstitucionalidad se acusan no son inconstitucionales y los argumentos esgrimidos en este sentido carecen de fundamento dado que el accionante no ha efectuado una interpretación integral del texto constitucional.

Gloria Piedad Vidal Illingworth en calidad de ministra de Educación, presenta su escrito, por el cual manifiesta:

Aduce que los actos administrativos expedidos en los acuerdos ministeriales objeto de la presente acción fueron emitidos en franca atribución de los titulares de la cartera de educación al tenor de lo dispuesto en la Constitución de la República además de aquellas establecidas en la ley, los cuales han servido para viabilizar la normativa establecida en la Ley de Defensa del Artesano.

El doctor José Francisco Vacas Dávila en calidad de ministro de Relaciones Laborales, presenta su escrito en el cual manifiesta en lo principal:

Que la demanda presentada por el accionante no cumple lo establecido en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dado que no se señala un argumento contundente a efectos de establecer la inconstitucionalidad de las normas acusadas. Es decir, no se justifican las razones por las cuales estas normas violan disposiciones constitucionales lo que provoca que la presente demanda sea infundada, por lo que solicita que se rechace la demanda presentada.

Aduce que los cuerpos normativos demandados, promueven que las personas, en particular los artesanos, puedan hacer efectivo sus derechos y así sus artes y oficios. En ese sentido, la Constitución de la República protege toda expresión cultural, lo cual es promovido por la Ley de Defensa del Artesano, que bajo la supervisión del Ministerio de Educación y de Relaciones Laborales, vela por el desarrollo de la artesanía así como la defensa y promoción de los derechos de los artesanos y derechos de naturaleza cultural.

Procuraduría General del Estado

El abogado Macos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador General del Estado, presenta su escrito y en lo principal señala:

Que para efectuar un análisis del artículo 232 de la Constitución de la República, es necesario definir qué se entiende por conflicto de interés y que en el presente caso, no se ha dado que la Junta de Defensa del Artesano se integra por cuatro artesanos, lo cual no acarrea conflicto de interés ya que la razón propia de la ley son los artesanos.

Respecto al artículo 7 literal **g** de la Ley de Defensa del Artesano, señala que no es inconstitucional, ya que la Junta Nacional de Defensa del Artesano puede presentar proyectos de reglamento, los cuales son remitidos a los diferentes organismos del ejecutivo para que sean estos los que lo emitan.

Respecto del Tribunal de Disciplina (artículos 13 y 14 de la ley ibidem) manifiesta que este actúa en calidad de instancia final para resolver conflictos entre artesanos, por lo que no se puede decir que existe vulneración de lo previsto en el literal **m** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Señala además que son tribunales de carácter administrativo, como lo es un tribunal de disciplina de la policía, y no puede ser considerado de excepción porque se encuentra contemplado en la ley, además que si no se está de acuerdo con alguna resolución, puede ser impugnada en la vía judicial.

En relación al artículo 16 de la ley ibidem, indica que de ninguna manera es discriminatoria ya que no es verdad que los obreros estén desamparados de la seguridad social, puesto que la propia Ley de Seguridad Social obliga a los patronos a afiliar a obreros sino a toda persona que preste un servicio o ejecute una obra.

Señala además que de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad debe fundamentar su pretensión, empero la presente no desarrolla las disposiciones constitucionales supuestamente infringidas, ni contiene argumentos claros a través de los cuales se pueda considerar alguna incompatibilidad constitucional.

Finalmente, determina que el accionante hace referencia a un supuesto conflicto de competencias entre el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Defensa del Artesano y el Ministerio de Relaciones Laborales, pero la resolución de este conflicto debe ser resuelta conforme lo ordenado en los artículos 145, 146 y 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional más no a través de una acción de inconstitucionalidad.

Luis Manuel Quishpi Vélez en calidad de presidente de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, presenta su escrito y en lo principal manifiesta:

Señala que el demandante trata de dejar sin efecto normas, leyes y reglamentos expedidos cuando se encontraban en vigencia otros marcos legales, por lo que la Corte Constitucional no puede pronunciarse respecto de esas leyes que existían bajo el marco de otra Constitución. Es así que esta Corte debió haberse pronunciado en esa época sobre estas supuestas inconstitucionalidades. En relación a los acuerdos ministeriales, señalan que estos han sido expedidos de conformidad con lo establecido en la Constitución y las leyes.

En este sentido, solicita a la Corte Constitucional que deseche la demanda presentada.

Identificación de las normas constitucionales vulneradas

Caso N.º 0025-11-IN

Los accionantes han identificado como presuntos derechos constitucionales vulnerados aquellos contenidos en los artículos 66 numeral 4 (igualdad formal, material y no

discriminación), 76 numeral 7 literal **m** (debido proceso en la garantía de recurrir fallos), 82 (seguridad jurídica) y 232 de la Constitución de la República.

Caso N.º 0021-12-IN

El accionante ha identificado como presuntos derechos constitucionales vulnerados aquellos contenidos en los artículos 26, 27, 28, 29 (educación), 344 (sistema nacional de educación) y 347 de la Constitución de la República.

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.

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 las autoridades públicas con facultades normativas, contradigan las normas constitucionales.

De esta forma, le corresponde 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 de la República. Por lo expuesto, este organismo constitucional procederá a efectuar el respectivo control formal y material de las normas impugnadas.

Control formal

Las normas impugnadas a través de la presente acción de inconstitucionalidad, ¿observaron los requisitos formales para su expedición?

Si bien la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad abarca tanto el control formal como material[5], el numeral 2 del artículo 78 ibidem, determina que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. Es decir, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la ley o reglamento haya sido expedido no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda.

Por lo expuesto, la Codificación a la Ley de Defensa del Artesano fue promulgada en el Registro Oficial N.º 71 del 23 de mayo de 1997, por lo que no cabe efectuar un control de constitucionalidad por la forma, considerando además que las demandas fueron presentadas en el caso N.º 0025-11-IN, el 23 de mayo de 2011 y respecto del caso N.º 0021-11-IN, el 02 de abril de 2012. En el mismo sentido, el Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano fue publicado en el Registro Oficial N.º 255 del 11 de febrero de 1998, por lo que tampoco cabe efectuar control de constitucionalidad por la forma.

Finalmente, el Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano fue publicado en el Registro Oficial N.º 110 del 18 de enero de 2010, mientras que la demanda de acción de inconstitucionalidad (0021-12-IN) fue presentada ante la Corte Constitucional el 02 de abril de 2012, por lo que tampoco cabe efectuar el control de constitucionalidad por la forma.

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

Control material

Dentro del análisis del presente caso se han establecido los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por esta Corte Constitucional:

1. Los artículos impugnados de la Ley de Defensa del Artesano ¿vulneran normas consagradas en los artículos 11 numeral 2; 16 numeral 7 literal **k**; 147 numeral 14 y 232 de la Constitución de la República?

2. Los artículos impugnados del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, ¿vulneraron derechos y principios constitucionales?

3. El Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal, ¿vulnera normas o principios constitucionales?

4. El Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, ¿vulnera normas o principios constitucionales?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. Los artículos impugnados de la Ley de Defensa del Artesano, ¿vulneran normas consagradas en los artículos 11 numeral 2; 16 numeral 7 literal k; 147 numeral 14 y 232 de la Constitución de la República?

Los accionantes en ambas demandas, han establecido que algunos artículos de la Ley de Defensa del Artesano, han vulnerado derechos y principios consagrados en

[5] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 74.- 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.

la Constitución de la República. Cabe señalar que la Codificación de Ley de Defensa del Artesano fue promulgada en el Registro Oficial N.º 71 del 23 de mayo de 1997, la misma que tiene por objeto amparar "a los artesanos de cualquiera de las ramas de artes, oficios y servicios, para hacer valer sus derechos por sí mismos o por medio de las asociaciones gremiales, sindicales e interprofesionales existentes o que se establecieren posteriormente"[6].

En este sentido, esta Corte procederá a analizar cada uno de los artículos cuya inconstitucionalidad se acusa de manera individual a efectos de proporcionar un adecuado control abstracto de constitucionalidad.

Artículo 3

> La formación profesional a nivel artesanal incluye el ciclo básico con tres años de estudio. Se aplicará de conformidad con el respectivo Reglamento.

De la revisión de la demanda no se advierte que el accionante haya proporcionado argumentos suficientes para establecer en qué medida este artículo es inconstitucional. No obstante, esta Corte considera que la norma acusada no es inconstitucional dado que la propia Constitución reconoce modalidades formales y no formales de educación, por lo que la formación artesanal es reconocida. En este sentido, se requiere que la enseñanza artesanal sea regulada por normas de carácter infraconstitucional; por lo que únicamente esta norma establece que la formación artesanal incluye el ciclo básico que dura tres años, lo cual de ninguna manera acarrea que la norma sea inconstitucional ni que produzca efectos contrarios a derechos reconocidos en la Constitución.

Artículo 5

> La Junta Nacional de Defensa del Artesano estará integrada por los siguientes miembros:
>
> a) Un representante del presidente de la República;
>
> b) Un diputado, con su respectivo suplente, elegido por el Congreso Nacional en Pleno;
>
> c) El director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) o su delegado; y,
>
> d) Cuatro delegados de las asociaciones de artesanos simples o compuestas legalmente constituidas, con sus respectivos suplentes.
>
> Estos delegados, que serán elegidos de conformidad con el correspondiente reglamento, necesariamente deberán ser artesanos calificados. Durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez.

De acuerdo a lo formulado en la demanda (0025-11-IN), se sostiene que la presente norma es inconstitucional, al contradecir lo establecido en el artículo 232 de la Constitución a través del cual se establece que: "No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan".

Empero, esta Corte Constitucional considera que en el presente caso, la Junta de Defensa del Artesano, no es un organismo de control y regulación *per se* en los términos establecidos por la propia Constitución de la República por el contrario, se trata de un organismo especializado que tiene como principal objetivo la promoción y desarrollo de la actividad artesanal, lo que además implica que su órgano directivo, que es la Junta Nacional de Defensa del Artesano, necesita que entre sus miembros se encuentren gente con experiencia en el sector.

Desde esta perspectiva, además, el hecho que la Junta Nacional de Defensa del Artesano requiera entre sus miembros gente ligada al sector, constituye una medida proporcional, dado que es necesario que este organismo creado para beneficio de los artesanos, tenga entre sus miembros representantes de los propios artesanos, puesto que los representarán y trasladarán sus inquietudes y necesidades del sector a este organismo.

De este modo, no se advierte la posibilidad que su composición sea inconstitucional.

Artículo 6

> El Presidente de la Junta será artesano titulado y calificado. Durará dos años en sus funciones.

De acuerdo a lo formulado en la misma demanda, este artículo resultaría contrario al propio artículo 232 de la Constitución, más los accionantes no han acompañado a tal afirmación, argumentación que permita sustentar dicha constitucionalidad. No obstante de aquello y en ejercicio del control abstracto que corresponde a este organismo, esta Corte no considera que exista contradicción alguna con el texto constitucional, dado que es evidente que el legislador ha considerado que el presidente de la Junta Nacional de Defensa del Artesano debe ser un artesano titulado y calificado, en razón de que es necesario que se cuente con gente con experiencia en el sector artesanal en los cargos directivos, que permita abogar por las necesidades de todo el sector.

Además no hay que olvidar que de acuerdo al artículo 227 de la Constitución de la República[7], la administración pública se rige por algunos principios, entre ellos los principios de eficacia y eficiencia. De este modo, al imponer requisitos al presidente de un organismo que representa a un sector en específico, los cuales se encuentran relacionados con el propio sector, coadyuvan a que la administración pública se torne eficaz y eficiente.

---

[6] Ley de Defensa del Artesano, artículo 1.

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

Por esta razón, no se advierte en qué medida tal disposición normativa afecta derechos constitucionales.

Artículo 7 literales g y h

Son deberes y atribuciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano:

g) Elaborar proyectos de reglamentos para la expedición de títulos de maestros artesanos en sus distintos niveles y modalidades y someterlos para aprobación de los Ministerios de Educación y Cultura y del Trabajo y Recursos Humanos, según corresponda. Los citados ministerios aprobarán los reglamentos a los que se refiere el presente literal, dentro del plazo máximo de treinta días, transcurrido el cual y de no haber sido aprobados, entrarán en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

h) Organizar y mantener, bajo la supervisión de los Ministerios de Educación y Cultura y del Trabajo y Recursos Humanos, establecimientos de enseñanza artesanal, así como establecer convenios con las universidades y escuelas politécnicas y demás organismos nacionales e internacionales para la realización de cursos especializados en las diversas ramas artesanales y de administración de sus talleres.

De acuerdo con lo señalado en las demandas, el literal **g** del artículo 7 vulneraría el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República. Este artículo, se refiere a las atribuciones y deberes del presidente de la República y en su numeral 13, consagra la facultad reglamentaria[8]. Esta facultad se puede resumir como la capacidad con la que cuenta el jefe de Estado para expedir reglamentos para la aplicación de leyes con el deber de observar el marco legal y constitucional pertinente.

Ante ello, cabe señalar que el literal **g** establece con absoluta claridad que la Junta Nacional de Defensa del Artesano puede elaborar proyectos de reglamentos, los cuales son sometidos a la aprobación de los órganos competentes para su consideración y entrada en vigencia, sin que implique capacidad propia para expedir reglamentos más allá de aquellos necesarios para su funcionamiento y organización.

Respecto al literal **h**, no se ha establecido las razones para considerar a esta norma como inconstitucional, empero es evidente que la organización y mantenimiento de establecimientos de enseñanza artesanal y la suscripción de convenios para la realización de cursos especializados deben sujetarse a lo dispuesto por el Estado, que conforme lo establecido por el segundo inciso del artículo 344, ejerce la rectoría del sistema nacional de educación por lo que además de dictar la política pública correspondiente, debe regular y controlar las actividades relacionadas con la educación artesanal[9].

En este sentido, esta Corte no considera que los literales **g** y **h** del artículo 7 de la Ley de Defensa del Artesano vulneran disposiciones constitucionales.

Artículo 10

Los valores que los artesanos deben pagar para la obtención de su título profesional no podrán exceder de un equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo vital vigente para los trabajadores en general.

De la revisión de las demandas formuladas, no se ha establecido un argumento que establezca la razón de inconstitucionalidad de la presente norma, la cual determina el pago que deben efectuar los artesanos para la obtención de su título profesional.

No obstante no se advierte que la misma sea inconstitucional debido a que no existe ningún artículo del texto constitucional por el cual se prohíba los pagos para la obtención del título profesional además que la regulación busca que este organismo pueda generar ingresos, los mismos que pueden ser invertidos en beneficios educativos, sociales, culturales y económicos para los propios artesanos. Así lo establece la Ley de Defensa del Artesano en su artículo 11 que señala que los recursos generados serán destinados "a la ejecución de planes y programas destinados al desarrollo integral y capacitación de la clase artesanal y de sus organizaciones gremiales, al fomento de ferias, exposiciones y concursos a nivel nacional e internacional, en concordancia con las metas y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Artesanal". De este modo, la norma se encuentra vinculada con la Constitución en tanto es deber del Estado garantizar el acceso a la educación, además que esta responda al interés público, en este caso del sector artesanal, así como el derecho al trabajo.

Consecuentemente el pago de un monto económico, inferior al 60% del salario mínimo vital, para la obtención del título profesional constituye una medida idónea para el fin propuesto, en tanto se trata de un organismo con capacidad de autogestión cuyos recursos son destinados al desarrollo integral de los artesanos.

Esta medida, a su vez, es necesaria ya que permitirá que los artesanos se capaciten constantemente en su oficio además de la obtención de nuevas destrezas y habilidades que permitirán mejorar su calidad de vida. Finalmente la misma es proporcional en sentido estricto, ya que esta

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

[9] Constitución de la República, artículo 344.- El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.
El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

únicamente establece un techo a un monto, es decir, el pago por la obtención del título no puede ser mayor al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo vital, el cual será fijado por las normas legales o infralegales pertinentes.

En conclusión los montos recaudados por concepto de obtención del título profesional serán utilizados para el propio desarrollo integral del ser humano, lo que a su vez permite cumplir con varios derechos constitucionales, como el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a una vida digna.

Artículo 13

Créase el Tribunal de Disciplina Nacional como instancia superior de apelación, encargado de resolver, en única y definitiva instancia, las controversias entre artesanos suscitadas por la aplicación de esta Ley o por las resoluciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

Mediante esta norma cuya inconstitucionalidad se acusa, se crea el Tribunal de Disciplina, el mismo que resuelve en única instancia, las controversias entre artesanos por la aplicación de la Ley de Defensa del Artesano o las resoluciones adoptadas por la Junta.

Ahora bien, la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal **k** establece la prohibición de ser juzgados por tribunales de excepción o comisiones especiales; es decir, se refieren a aquellos mecanismos instaurados específicamente para juzgar a una persona por un hecho determinado. En el presente caso, un tribunal de disciplina no es equivalente a un tribunal de excepción o una comisión, por el contrario, se trata de un órgano creado por ley para juzgar los actos contemplados leyes o reglamentos específicos como los tribunales de policía que juzgan faltas disciplinarias y las sanciones impuestas son de carácter administrativas. En otras palabras, son instancias creadas para resolver conflictos internos.

Por otro lado, en virtud del principio de unidad jurisdiccional por el cual, "todos los organismos y personas que administran justicia, a excepción de las autoridades indígenas, del Tribunal Contencioso Electoral y de la Corte Constitucional, automáticamente entran a formar parte de la Función judicial ordinaria y por consiguiente se sujetan a sus principios, reglas y procedimientos"[10], no se admite la creación de organismos especializados para impartir justicia, ya que únicamente los jueces de la función judicial cuentan con potestad jurisdiccional.

En base a lo señalado, de la lectura del presente artículo, esta Corte considera que en el presente caso no existe vulneración al texto constitucional, ya que esta no impide la formación o creación de tribunales de disciplina. Además se tratan de órganos internos que buscan la solución de conflictos entre artesanos respecto de la aplicación de la ley o resoluciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano. En ese sentido, no se advierte que sea inconstitucional la creación del tribunal; además, si un artesano no se encuentra satisfecho con una decisión emanada de este órgano, podrá recurrir a la justicia ordinaria para hacer valer sus pretensiones y por lo tanto, no existe disposición constitucional que sea vulnerada o afectada con tal regulación.

Artículo 14

El Tribunal de Disciplina Nacional estará integrado por:

a) El Ministro del Trabajo y Recursos Humanos o su delegado, quien lo presidirá;

b) Un delegado de la Junta Nacional de Defensa del Artesano; y,

c) El Presidente de la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador.

En el Reglamento se normará todo lo relativo a las apelaciones y resoluciones del Tribunal Nacional de Disciplina.

En la demanda correspondiente a la causa N.º 0025-11-IN se estableció que la presente norma vulnera lo dispuesto en el artículo 232 de la Constitución de la República. No obstante esta Corte aclara que el tribunal de disciplina no es un órgano de control y regulación del Estado, por el contrario, conforme a lo establecido en párrafos superiores, son organismos creados por ley para conocer y resolver situaciones de carácter sancionatorio administrativo. De este modo no se contraría de forma alguna la disposición constitucional contenida en el artículo 232 de la Constitución de la República.

Artículo 16

Los artesanos amparados por esta Ley no están sujetos a las obligaciones impuestas a los patronos en general por la actual legislación.

Sin embargo, los artesanos jefes de taller están sometidos con respecto a sus operarios, a las disposiciones sobre el salario mínimo y a pagar las indemnizaciones legales en los casos de despido intempestivo.

También gozarán los operarios del derecho de vacaciones y jornada máxima de trabajo de conformidad con el Código del Trabajo.

Con los fondos determinados en esta Ley y con los fondos que en lo sucesivo se asignarán, se atenderá por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las indemnizaciones de accidentes de trabajo y a los otros derechos de los operarios.

En la demanda de inconstitucional presentada, se observa que el argumento para determinar la inconstitucionalidad de la norma se centra en la vulneración del derecho a la igualdad formal "pues con el pretexto de proteger a los artesanos se establece una odiosa discriminación para los

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia interpretativa 0001-08-SI-CC, caso N.° 0003-08-IC-0006-08-IC y 0008-08-IC acumulados

trabajadores que laboran dentro de una actividad artesanal al privárseles de derechos laborales intangibles y la seguridad social".

Ante ello, esta Corte observa que la presente norma, si bien determina que los artesanos no estarán sujetos a las obligaciones patronales, manda a todos los jefes de taller a cumplir respecto de sus operarios con el salario mínimo y al pago de indemnizaciones en caso de despido intempestivo. Además garantiza a los operarios el derecho a vacaciones y a la jornada máxima de trabajo.

En este punto entonces cabe señalar algunas particularidades del sector artesanal; conforme lo señala la norma infraconstitucional un artesano es aquella persona o personas que "se dedican, en forma individual, de asociaciones, cooperativas, gremios o uniones artesanales, a la producción de bienes o servicios o artística y que transforman materia prima con predominio de la labor fundamentalmente manual, con auxilio o no de máquinas, equipos y herramientas, siempre que no sobrepasen en sus activos fijos, excluyéndose los terrenos y edificios, el monto señalado por la Ley." De lo expuesto por esta norma, se colige entonces que la actividad artesanal se distingue de las demás actividades productivas o sectores de la economía en virtud de que el proceso de transformación de la materia prima en producto final se lo realiza predominantemente de forma manual con el auxilio de maquinaria y herramientas, siempre que estas no superen un valor definido por concepto de montos fijos.

Ahora bien, conforme lo señalado por esta Corte Constitucional, el principio de igualdad "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"[11]. Este deber de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, se sustenta en cuatro mandatos: a) Trato idéntico a destinatarios en circunstancias idénticas; b) Trato enteramente diferenciado a destinatarios en circunstancias distintas; c) Trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, siendo las primeras más relevantes que las diferencias (trato igualitario a pesar de la diferencia) y, d) Cuando al encontrarse en la misma situación descrita en el literal anterior, pero las diferencias –en este caso–, son más relevantes que las similitudes, es decir, trato diferente a pesar de la similitud.

Respecto del primer mandato, es evidente que el sector artesanal presenta particularidades que las difiere de las demás actividades económicas, por lo que la situación laboral de sus actores puede diferir del resto de los actores que pertenecen a otros sectores de la economía. En este sentido, no es necesario brindar trato idéntico para este sector en relación de los demás sectores de la economía, por lo que no se encasilla en aquel precepto.

Bajo el segundo mandato, el Estado puede brindar un trato diferenciado a actores que se encuentren en circunstancias distintas. En ese sentido, la diferenciación efectuada a través de la norma cuya constitucionalidad se acusa, tampoco se encasilla en esta disposición, pues el sector artesanal definitivamente comparte similitudes con los demás sectores de la economía.

Bajo el tercer mandato, el Estado justifica un trato igual en los casos que los actores presenten elementos en común, los cuales son más relevantes que las diferencias. De este modo, la diferenciación efectuada a través de la norma tampoco se encasilla en este precepto pues las particularidades del sector artesanal requieren recibir un trato especial por las circunstancias en las que se desenvuelve el sector.

Por su parte, en lo que tiene que ver con el cuarto mandato, el Estado justifica un trato desigual cuando los actores presentan elementos en común pero las diferencias son más importantes que las similitudes. En este sentido, la Corte observa que dada las particularidades del sector, a pesar de compartir elementos en común con otras áreas o sectores de la economía, requiere de un tratamiento especial. De este modo, la diferenciación efectuada por la norma cuya inconstitucionalidad se acusa es justificada pues las particularidades y circunstancias del sector artesanal, ameritan un tratamiento diferenciado.

Finalmente, cabe indicar entonces que la diferenciación efectuada entre los patronos artesanos y los demás patronos, establecida en la norma cuya inconstitucionalidad se acusa se justifica enteramente pues esta indica que los artesanos empleadores no están sujetos a todas las obligaciones impuestas a los patronos, en virtud de que el sector artesanal posee sus peculiaridades; lo cual no obsta al artesano empleador de dar cumplimiento con las obligaciones laborales establecidas en la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que esta norma no vulnera el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República.

Disposición transitoria primera

PRIMERA: Los talleres artesanales que no estuvieren registrados en la Junta Nacional de Defensa del Artesano, deberán hacerlo dentro de los ciento ochenta días posteriores a la promulgación de esta Ley en el Registro Oficial; y los maestros artesanos que no poseyeren título profesional deberán obtenerlo, a través de los gremios respectivos, en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta Ley.

Para efectuar el análisis de la presente norma cuya inconstitucionalidad se acusa, es importante partir señalando que una disposición transitoria constituye un tipo o clase de norma que "de su denominación se infiere que la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico"[12]. Es decir, las disposiciones transitorias son aquellas normas que tienen como objetivo regular situaciones jurídicas

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 004-14-SCN-CC,caso N.° 0072-14-CN

[12] Tomado de: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/Art/Art5.htm

en un tiempo determinado y pierden su eficacia una vez transcurrido el tiempo.

De la lectura de la norma acusada de inconstitucional, se advierte que establece la obligación para los jefes de talleres artesanales y de los maestros artesanos de registrarse en la Junta Nacional de Defensa y la obtención del título profesional respectivamente, en el plazo de un año, a partir de la vigencia de la ley.

En este sentido, esta disposición transitoria tenía un fin específico para los talleres y los maestros artesanales, para que cumplan con una determinada obligación en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley, plazo que expiró hace algún tiempo ya, por lo que en principio esta norma dejó de surtir efectos y ya no tiene utilidad dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Así, al no generar efectos, esta Corte considera que no contraría normas de naturaleza constitucional, dado que el objeto de ella tenía una duración a partir de la entrada en vigencia de la ley, situación que acaeció hace algunos años.

2. Los artículos impugnados del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, ¿vulneraron derechos y principios constitucionales?

Como antecedente es importante mencionar que este reglamento fue expedido en base a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley de Defensa del Artesano, que establece: "El Presidente de la República, en el plazo constitucional respectivo, dictará el Reglamento General de esta Ley". En este sentido, mediante publicación en el Registro Oficial N.º 255 del 11 de febrero de 1998 se promulgó el Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano.

Ahora bien, el legitimado activo (0021-12-IN) sostiene que los artículos 4, 20 literal **l**, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y disposición cuarta del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, vulneran una serie de derechos constitucionales, para lo cual esta Corte analizará cada uno de los artículos impugnados.

> **Artículo 4**
>
> Maestro de Taller: Es la persona mayor de edad que, a través de los Colegios Técnicos de Enseñanza Artesanal, establecimientos o centros de formación artesanal y organizaciones gremiales legalmente constituidas, ha obtenido el título otorgado por la Junta Nacional de Defensa del Artesano y refrendado por los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Recursos Humanos.

Esta Corte Constitucional, de la revisión de la norma impugnada, no considera que la misma sea inconstitucional pues únicamente está definiendo las características del maestro de taller y aquello no implica una afectación o vulneración de derechos constitucionales. Además el legitimado activo no aporta argumentos para establecer la inconstitucionalidad de la misma, los cuales permitan orientar el criterio de este organismo hacia evidenciar una posible inconstitucionalidad de la norma.

> **Artículo 20**
>
> Son atribuciones y deberes de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, a más de las contempladas en la Ley de Defensa del Artesano, las siguientes:
>
> l) Formular los proyectos de reglamentos y someterlos a la aprobación de los Ministerios de Trabajo.

Conforme lo establecido por esta Corte en párrafos anteriores, la Constitución de la República consagra la facultad reglamentaria del presidente de la República (artículo 147 numeral 13 de la Constitución) que implica la potestad para normar una ley, en especial, su aplicabilidad. De este modo, la norma cuya inconstitucionalidad se acusa no vulnera esta facultad del presidente puesto que la Junta puede generar proyectos de reglamentos a ser adoptados por la autoridad competente.

En este sentido, la Junta Nacional de Defensa del Artesano, únicamente, puede formular proyectos de reglamento para la aprobación por parte del ejecutivo a través de sus diferentes organismos competentes, sin que aquello implique sustituir la iniciativa reglamentaria que le corresponde a la Presidencia de la República de conformidad con la Constitución de la República.

> **Artículo 32**
>
> La titulación artesanal es el proceso educativo que se sigue para obtener el título de Maestro de Taller en una rama artesanal, previa la formación y capacitación del elemento humano, la elevación de su nivel cultural y técnico- profesional.

Conforme lo señaló esta Corte, el Estado garantiza la educación formal y no formal, por lo que la educación artesanal es permitida por el Estado. De esta manera, no se advierte vulneración a norma constitucional alguna, ya que esta disposición únicamente define el concepto de "titulación artesanal" a efectos de brindar mayor certeza en cuanto a la aplicación de normas infraconstitucionales, no encontrándose motivos suficientes para cuestionar la constitucionalidad de dicha disposición normativa.

> **Artículo 33**
>
> La Junta Nacional de Defensa del Artesano, de conformidad con la Ley, será la Entidad que otorgue títulos de Maestro de Taller en las diversas ramas artesanales, los que serán refrendados por los Ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y de Educación y Cultura, para lo cual se expedirá el reglamento respectivo, que guardará armonía con la Ley de Educación y sus Reglamentos. Los valores que los artesanos deben pagar para la obtención de su título profesional no excederá de hasta un máximo equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo vital vigente para los trabajadores en general, dentro del cual estará incluido lo correspondiente a derechos, actas de grado, etc., que se expedirán mediante especies valoradas.

De la lectura de la demanda presentada no se advierte que el legitimado activo haya formulado argumentos para justificar la inconstitucionalidad de la presente norma. Cabe destacar que conforme lo anotado en párrafos anteriores, el Estado podrá financiar la educación artesanal, lo que a su vez, implica, necesariamente, que este tipo de educación es permitida en el territorio ecuatoriano, siempre y cuando se observen los requisitos y procedimientos establecidos por la normativa infraconstitucional para el efecto. Por ello, el Estado, como rector del sistema educativo, debe avalar todos los títulos que se confieren a través de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, sin que esto denote alguna inconsistencia con la Constitución.

Artículo 34

La enseñanza artesanal puede impartirse en:

a) Centros de Formación Artesanal: Fiscales, Municipales Fiscomisionales y Particulares legalmente autorizados;

b) Establecimientos educativos artesanales organizados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano, de acuerdo a la Ley; y,

c) Cursos de Práctica Profesional (Propios Derechos), organizados por los gremios artesanales legalmente constituidos y aprobados por los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Recursos Humanos y la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

El aspirante deberá acreditar una práctica profesional de 7 años en la rama a titularse, mediante declaración juramentada del Maestro de Taller.

Los cursos tendrán una duración de 45 días. Serán nulos y sin ningún valor y dará lugar a los reclamos legales respectivos en caso de que se otorguen títulos de maestros de taller violando disposiciones legales y reglamentarias.

De igual manera, de la revisión de la demanda, no se han establecido argumentos para determinar la inconstitucionalidad de la presente norma. No obstante queda claro que el Estado, al reconocer modos no formales en educación, entre ellas, la formación artesanal, se requiere de normativa infraconstitucional que regule y desarrolle esta modalidad educativa. Así, de la revisión integral del texto constitucional, no se advierte vulneración de derecho constitucional alguno.

Artículo 35

Los bachilleres, tecnólogos y profesionales egresados de los Colegios Técnicos e Instituciones Superiores en la rama respectiva, tendrán derecho a presentarse ante el Tribunal Examinador integrado por los delegados de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Recursos Humanos y de la Junta Nacional de Defensa del Artesano para obtener su título de Maestro de Taller.

De la lectura de la demanda presentada, el legitimado activo no ha proporcionado argumentos para justificar la inconstitucionalidad de la disposición normativa. Sin embargo, de la lectura de la misma, se advierte que prevé el derecho de los bachilleres, tecnólogos y profesionales que han egresado de colegios técnicos e instituciones superiores, de ser examinados por un tribunal el mismo que estará conformado por representantes del ejecutivo así como de la propia Junta Nacional de Defensa del Artesano.

De este modo no se aprecia que la misma pueda contrariar derechos puesto que se trata de una norma reglamentaria por la cual se regula el procedimiento para obtener los títulos de maestro de taller, es decir, una vez egresados, los bachilleres deberán rendir un examen ante un tribunal, compuesto por miembros del ejecutivo y de la Junta.

Finalmente, el hecho de que los estudiantes, antes de la obtención del título de maestro de taller, sean examinados por un órgano compuesto de miembros del ejecutivo y de la junta, de ninguna manera vulnera derechos constitucionales y por el contrario, permite corroborar que la formación recibida por el estudiante, haya sido satisfactoria a efectos de encontrarse en la capacidad de ejercer la rama artesanal. Es decir, constituye un medio para un fin, que es verificar la calidad de la educación recibida.

Artículo 36

Para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de enseñanza artesanal de que hablan los literales a) y b) del Art. 34 se necesita disponer de:

a) La autorización de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Recursos Humanos y de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, tanto para los Centros de Formación Artesanal, como para los establecimientos que organizare la Junta Nacional de Defensa del Artesano, previo el informe de las tres instituciones;

b) Un local adecuado, pedagógico y funcional;

c) Los equipos mecánicos, laboratorios, implementos, herramientas y recursos didácticos indispensables para la formación teórica - práctica según la especialidad; y,

d) Personal docente idóneo necesario y debidamente calificado en proporción al número de educandos.

Esta disposición por su parte, establece los requisitos para la apertura y funcionamiento de la enseñanza artesanal. Al estar reconocida la enseñanza artesanal en la Constitución, es necesario que sea regulada y desarrollada a través de la normativa infraconstitucional. En ese sentido, esta norma establece únicamente los requisitos para el funcionamiento de los Centros de Formación Artesanal fiscales, municipales, fiscomisionales y particulares; exigencias que coadyuvan al Estado a garantizar el pleno goce de los derechos, en especial la educación, de conformidad con la norma fundamental[13].

[13] Constitución de la República, artículo 3.1.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

De igual manera, el Estado, a través de la autoridad educativa nacional, al ejercer la rectoría del sistema nacional de educación debe velar por la calidad de la infraestructura técnica y el recurso humano con el ánimo de garantizar una educación de calidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República.

> **Artículo 37**
>
> Se conformarán comisiones, nacional y en cada provincia con el objeto de supervisar la formación artesanal, las mismas que estarán integradas por funcionarios de los organismos reguladores de la formación artesanal.

De la lectura de la norma cuya inconstitucionalidad se acusa, se advierte que la misma tiene como objetivo la creación de organismos provinciales y nacionales con el objeto de controlar y supervisar la calidad de la educación artesanal, los mismos que se encuentran integrados por miembros que pertenecen al sector artesanal y del Estado.

Esta Corte no aprecia una posible inconstitucionalidad de la norma, puesto que las comisiones representan mecanismos para asegurar la calidad de la educación en esta rama, coadyuvando al Estado en su rol de garante del ejercicio de los derechos. Es decir es obligación del Estado velar por la educación impartida en el sentido de que esta cumpla con requerimientos que aseguren el adecuado ejercicio de este derecho. Así, estas comisiones contribuyen al mejoramiento de la calidad educativa, por lo que no se advierte la posible inconstitucionalidad de esta norma.

> **Disposición General Cuarta**
>
> La Junta Nacional de Defensa del Artesano no podrá exigir pagos de otros derechos que no estén establecidos en la Ley o este Reglamento y sus operaciones administrativas y financieras estarán sujetas a la supervisión y control de la Contraloría General del Estado.

De la revisión de la demanda formulada, no se han encontrado argumentos por los cuales se determine la inconstitucionalidad de la presente norma. En esta se establece la prohibición para la Junta Nacional de Defensa del Artesano de cobrar otros valores adicionales a los que actualmente constan en la norma infraconstitucional. Adicionalmente, establece que la Contraloría General del Estado, en uso de sus facultades y atribuciones, será la entidad encargada de supervisar y controlar las operaciones administrativas y financieras de la entidad, entre ellas, la verificación del cobro de montos no establecidos en la normativa pertinente por parte de la Junta Nacional de Defensa del Artesano. De este modo la Corte Constitucional no considera que la presente norma contraríe de forma alguna el texto de la Constitución ya que únicamente establece una prohibición para este Organismo.

3. El Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal, ¿vulnera normas o principios constitucionales?

El legitimado activo dentro de la acción N.º 0021-12-IN ha impugnado la constitucionalidad del Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal en su totalidad, empero no ha brindado argumento alguno al respecto.

Como antecedente, es preciso señalar que este reglamento fue expedido por el Ministerio de Educación y Cultura conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, el 02 de marzo de 2001 y publicado en el Registro Oficial N.º 287 del 19 de marzo de 2001.

Entre sus objetivos se encuentran el establecimiento de normas que coadyuven a la formación y titulación artesanal; el establecer una base normativa respecto de la organización y funcionamiento técnico, administrativo y operativo de la formación y titulación artesanal y normar la creación, supervisión, seguimiento, evaluación y sanción de centros, unidades de formación artesanal, así como de cursos y grados, convalidación profesional[14]. Además se establece que el ámbito de aplicación del reglamento rige para todos los centros o unidades de formación artesanal, cursos y titulación[15].

Ahora bien, su título II engloba los principios, fines y objetivos de la formación y titulación artesanal, entre los que encontramos la libertad de enseñanza, la preparación de la persona con orientación de servicio y la educación integral[16]. Entre los principales fines se encuentra la democratización de la formación y titulación artesanal, el rescate, desarrollo y defensa de las artesanías y la promoción del sector artesanal[17].

Con base en lo expuesto, de la revisión de las normas referidas, se considera que las normas contenidas en el título II no contradicen en modo alguno lo dispuesto en la Constitución de la República, por el contrario, se encuentra acorde con lo determinado en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Constitución, procurando el fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de la educación, en concordancia con lo determinado en los artículos 343, 344, 345 y 346 de la Norma Suprema.

El título III por su parte, regula lo referente a los establecimientos de formación artesanal entre los que constan los centros o unidades. De igual manera los clasifica de acuerdo a su financiamiento, por la jornada de trabajo, por participantes, por ubicación geográfica, por modalidad y cultura, sin que esta diferenciación equivalga a una contradicción con la Norma Constitucional.

En su título IV se regula la estructura y funciones del personal de los establecimientos. A continuación, el título V, regula la apertura y funcionamiento de los centros de formación artesanal y temas como las asignaturas y planes de estudio. En ese sentido, las normas tienden a regular la

---

[14] Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal.- artículo 1.

[15] bíd., artículo 2

[16] Ibíd., artículo 3

[17] Ibíd., artículo 4

organización y funcionamiento de los centros de formación, lo que de ninguna manera contraría la Constitución, ya que el Estado reconoce y garantiza modalidades formales y no formales de la educación.

El título VI del reglamento se enfoca en el régimen de formación artesanal, para lo cual se regula el año de formación, las matrículas, autorización de labores, los requisitos para ser admitidos en un centro de formación artesanal, finalización y certificación de la formación profesional.

Luego de ello, en el título VII se establece la evaluación, el cuadro de notas, libros y registros a ser llevados por los centros de formación artesanal. A continuación el título VIII determina los requisitos para la titulación, pruebas y exámenes para el efecto, y la conformación del tribunal examinador.

Posteriormente, el título IX abarca las modalidades de titulación por práctica profesional, por propios derechos y convalidación profesional. En el siguiente título se regula la refrendación de títulos.

Adicionalmente, el título XI se refiere a la formación de comisiones especiales y lo relacionado con la supervisión del proceso de aprendizaje.

El título XII por su parte, se refiere a la comisión reguladora de costos y sus atribuciones y su último título, las sanciones por el incumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias.

Conforme se puede observar este reglamento se encuentra orientado hacia la organización y funcionamiento de los centros de formación artesanal en el país, así como su estructura y los procesos post formativos. En ese sentido, esta Corte Constitucional no advierte vulneración de derecho constitucional alguno, debido a que se tratan de filtros regulativos que coadyuvan al Estado a garantizar una educación de calidad, en los términos previstos en la Constitución de la República.

Además es preciso recalcar que por el contrario, este reglamento pretende el correcto funcionamiento y organización de los centros de formación artesanal, lo cual no vulnera normas de naturaleza constitucional, y ayuda al Estado a cumplir su objetivo de universalización de la educación, erradicación del analfabetismo entre otros[18]; además de constituir una garantía para la igualdad e inclusión social, determinada en la Constitución de la República.

4. El Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, ¿vulnera normas o principios constitucionales?

Mediante publicación efectuada en el Registro Oficial N.º 110 del 18 de enero de 2010, se promulgó el Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, en uso de la atribución contenida en el literal **k** del artículo 20 del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano[19].

Cabe señalar que este regula los recursos de gestión y autogestión financiera[20] que forman parte del patrimonio de la Junta Nacional de Defensa del Artesano. En ese sentido, el artículo 1 del citado reglamento, determina que este se compone en lo principal de asignaciones estatales, y los ingresos que provienen de derechos de titulación, actas de grado, calificaciones y recalificaciones y otras asignadas por la Ley de Defensa del Artesano u otras leyes.

Respecto al financiamiento por parte del Estado, cabe señalar que el segundo inciso del artículo 348 de la Constitución de la República, establece que el Estado:

> (…) podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro (…).

De esta forma, la Constitución permite que el Estado financie la educación artesanal siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos establecidos en la propia Norma Constitucional.

Por su parte, los artículos 3 y 4 determinan los valores a cobrar como recursos de autogestión financiera y los valores a cobrar por diferentes procesos. De igual manera, el artículo 5 determina la distribución del valor por concepto de derechos a los miembros del tribunal examinador que debe pagar el alumno. En igual sentido, el artículo 6 establece el valor del curso de titulación por práctica profesional. Todos estos montos deberán ser cancelados en la forma que señala el propio reglamento el cual en sus artículos restantes determina las diferentes obligaciones de los servidores responsables de la recaudación.

Así, de la revisión integral del cuerpo reglamentario impugnado, esta Corte no advierte vulneración o contraposición con el texto constitucional dado que se encuentra dirigido únicamente a establecer los rubros que serán utilizados en la autogestión de la Junta Nacional de Defensa del Artesano para su correcto funcionamiento y organización.

Estos rubros, de ninguna manera son inconstitucionales, en virtud de que no se tratan de montos inasequibles para la ciudadanía. Por ejemplo, los montos determinados en el artículo 3 respecto de costos de la titulación de maestros de taller y bachilleres técnicos, el más alto no supera los treinta dólares americanos. Además es de considerar que estos montos son parte de la autogestión financiera, los

[18] Constitución de la República, artículo 28.- "(…) Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (…)".

[19] Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, artículo 20 k).- Expedir y reformar el Reglamento Orgánico Funcional y las resoluciones e instructivos internos;

[20] Reglamento de Gestión y Autogestión de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, artículo 2.- Recursos de autogestión financiera son todos aquellos ingresos que se obtengan por venta de especies valoradas y por la prestación de servicios.

mismos que serán invertidos en el desarrollo integral de los artesanos, coadyuvando a que el Estado garantice el efectivo goce del derecho a la educación, al trabajo y consecuentemente a una condición de vida digna.

En relación a los montos establecidos en el artículo 4, constituyen valores asequibles para la calificación de los artesanos, certificación de títulos o actas, procesos que no superan los dos dólares americanos. Cabe señalar que el monto más elevado a cancelar consiste en la resolución de creación de Centros de Formación Artesanal, equivalente a sesenta dólares americanos.

Para concluir con el presente análisis respecto del control abstracto de constitucionalidad sobre la normas infraconstitucionales analizadas a lo largo de esta sentencia, es necesario señalar que conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este ejercicio se rige por algunos principios, entre los que se encuentran[21]:

a) Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

b) Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico.

En aplicación de las reglas y principios antes citados para el control abstracto de constitucionalidad, esta Corte Constitucional advierte que las normas jurídicas impugnadas, establecidas en la Ley de Defensa del Artesano, su Reglamento General, el Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal así como del Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, no contrarían lo dispuesto en la Constitución de la República, por lo que se ratifica su vigencia en el ordenamiento jurídico.

III. DECISION

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

SENTENCIA

1. Negar la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de la Ley de Defensa del Artesano, del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, del Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal y del Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

2. Declarar que la Ley de Defensa del Artesano, el Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, el Reglamento Especial de Formación y Titulación Artesanal y el Reglamento de Gestión y Autogestión Financiera de la Junta Nacional de Defensa del Artesano no vulneran normas constitucionales.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría 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 06 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASOS No. 0025-11-IN y 0021-12-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 lunes 18 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSAS No. 0025-11-IN y 0021-12-IN (acumulados)

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M, 03 de febrero de 2016, las 16:40.- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente N.º 0025-11-IN y 0021-12-IN (acumulados), el escrito presentado por el licenciado Luis Manuel Quishpi Vélez en su calidad de presidente de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, de 21 de enero de 2016, mediante el cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia N.º 001-16-SIN-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 06 de enero de 2016 y notificada a las partes el día 18 de enero del mismo año, señalando que: "La decisión de la Corte manifiesta que la Junta Nacional de Defensa del Artesanos es un organismo de control y regulación *per se* en los términos establecidos en la propia Constitución de la República (…) sin embargo el Art. 7 literales a), b), g) y otros otorgan ciertas facultades regulatorias a la Institución, y por otro lado la misma Ley crea el Tribunal de Disciplina Nacional otorgándole atribuciones de carácter regulatorio para la resolución de controversias suscitadas por la aplicación de la Ley y Reglamentos. Con estos antecedentes y en concordancia con lo que determina el Art. 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos aclaración y ampliación de la sentencia…" Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el pedido de aclaración y ampliación presentado,

[21] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76, numerales 2 y 4.

de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos correspondientes. **TERCERO.-** Conforme se desprende del escrito presentado por el Lic. Luis Manuel Quishpi Vélez, el recurso tiene por objeto lo siguiente: "La decisión de la Corte manifiesta que la Junta Nacional de Defensa del Artesanos es un organismo de control y regulación per se en los términos establecidos en la propia Constitución de la República (…) sin embargo el Art. 7 literales a), b), g) y otros otorgan ciertas facultades regulatorias a la Institución, y por otro lado la misma Ley crea el Tribunal de Disciplina Nacional otorgándole atribuciones de carácter regulatorio para la resolución de controversias suscitadas por la aplicación de la Ley y Reglamentos. Con estos antecedentes y en concordancia con lo que determina el Art. 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos aclaración y ampliación de la sentencia…". **CUARTO.-** Atendiendo el pedido de aclaración y ampliación solicitado por el recurrente, se evidencia que al contrario de lo señalado en el mismo, el Pleno de la Corte Constitucional en la Sentencia No. 001-16-SIN-CC de 06 de enero de 2016, en la página 23 determinó que la Junta de Defensa del Artesano "… no es un organismo de control y regulación per se en los términos establecidos en la propia Constitución de la República por el contrario, se trata de un organismo especializado que tiene como principal objetivo la promoción y desarrollo de la actividad artesanal…", fundamento en virtud del cual estableció que el artículo 5 de la Ley de Defensa del Artesano que regula la integración de la Junta Nacional de Defensa del Artesano no vulnera lo establecido en el artículo 232 de la Constitución de la República. Adicionalmente, la Corte Constitucional efectúo el control abstracto de constitucionalidad de las demás disposiciones demandadas, declarando que las mismas no se encuentran en contradicción con el texto constitucional, por lo que resolvió negar la acción pública de inconstitucionalidad. En este sentido, se atiende el pedido de aclaración y ampliación presentado por el licenciado Luis Manuel Quishpi Vélez en su calidad de presidente de la Junta Nacional de Defensa del Artesano. **NOTIFÍQUESE.-**

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 ocho votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera en sesión del 03 de febrero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 001-16-SIS-CC

CASO N.º 0058-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 16 de mayo de 2011, el señor Leandro Anselmo Ordoñez Salinas interpuso acción de incumplimiento respecto de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC dictada en el marco de la causa N.º 0037-10-EP por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de octubre de 2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de mayo de 2011, certificó que la acción N.º 0058-11-IS guarda relación con el caso N.º 0052-11-IS, mismo que se encontraba en trámite.

De conformidad con el sorteo realizado en la sesión del Pleno del Organismo del 24 de mayo de 2011, correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera la sustanciación de la causa signada con el N.º 0058-11-IS.

Mediante providencia del 21 de junio de 2011 a las 09:40, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa N.º 0058-11-IS y dispuso que se notifique con el contenido de la misma a los jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia para que en el término de 5 días desde la recepción de la providencia se pronuncien y demuestren documentadamente el cumplimiento de la sentencia signada con el N.º 044-10-SEP-CC emitida en el caso N.º 0037-10-EP; asimismo, dispuso la notificación de la providencia al accionante y además designó al actuario.

El 28 de junio de 2011, los jueces nacionales y conjuez permanente de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia remitieron informe al juez constitucional ponente de conformidad con lo establecido en la providencia notificada el 23 de junio de 2011.

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

De conformidad con el sorteo de causas llevado a cabo por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, se remitió el expediente de la causa N.º 0058-11-IS a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote en calidad de jueza sustanciadora.

El 4 de septiembre de 2014, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que la sentencia N.º 044-10-SEP-CC dictada en el marco de la causa N.º 0037-10-EP por la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sido incumplida toda vez que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia a través de su sentencia del 25 de marzo de 2011, no ha cumplido lo determinado en la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, el referido fallo en su parte resolutiva dispone:

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia pronunciada a las 11h45 del día 23 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 0862-2009, en la causa laboral que sigue el recurrente en contra del Municipio de Machala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.

2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 18 de mayo del 2009, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante señaló que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al dictar su sentencia del 25 de marzo de 2011, no ejecutaron de forma integral ni adecuada el contenido de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, ya que la referida sentencia estableció claras disposiciones de hacer que no fueron ejecutadas de la forma establecida.

Adicionalmente, el accionante ha señalado que la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales toda vez que a través del recurso de casación se afectó el principio de cosa juzgada y al respecto específicamente, adujo:

> Las causales de casación del Municipio de Machala no justificadas y rechazadas por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, había pasado en autoridad de cosa juzgada por el Ministerio de la Ley, por lo que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al dictar su sentencia de 25 de marzo de 2011, INCUMPLE FORMAL Y MATERIALMENTE CON LA SENTENCIA No. 044-10-SEP-CC y en específico con el numeral 2 de su parte resolutiva, al habilitar por sí y ante sí, el recurso de casación con el argumento del Municipio de Machala, violando un derecho CONSTITUCIONAL ABSOLUTAMENTE RELEVANTE de vulneración de derechos constitucionales del suscrito actor…

Concluye el accionante que la calificación de admisibilidad de todos los recursos de casación, a través de la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulneró los principios de legalidad y seguridad jurídica que se derivan de la Ley de Casación,

Pretensión concreta

El señor Leandro Anselmo Ordoñez Salinas por sus propios y personales derechos, dentro de sus pretensiones, señala:

> En virtud de lo expuesto, solicito, a los señores Jueces del Pleno de la Corte Constitucional, aceptar acción por incumplimiento presentada en contra de los Jueces Nacionales de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en consecuencia, declarar el incumplimiento PARCIAL de la sentencia No. 044-10-SEP-CC dictada en el caso No. 0037-10-EP y, dejando sin efecto la sentencia pronunciada el 25 de marzo de 2011, las 10h00, disponer que – dictando nueva sentencia de casación – cumplan integral y adecuadamente las disposiciones positivas y negativas dispuestas por la Corte Constitucional, esto es:
>
> 6.1.- Que los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de destitución conozcan y resuelvan la sentencia de casación, exclusivamente, los recursos de casación interpuestos por el suscrito actor señor Leandro Anselmo Ordónez Salinas, por sus propios derechos, y por la demandada la Compañía Triple Oro CEM, de conformidad con el auto de 18 de agosto de 2009, las 11h10, ejecutoriado por el Ministerio de la Ley y dictado por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; y,

6.2.- Que los jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciónes legales de sanción, dicten sentencia en casación que, aceptando los recursos de casación del actor y de TRIPLEORO CEM proceda a reconocer y liquidar los derechos e indemnizaciones laborales del suscrito Leandro Anselmo Ordóñez Salinas, sin limitación alguna a Mandatos Constituyentes dictados con posterioridad a la terminación de la relación laboral con la Empresa de Agua Potable de Machala EMAPAM, declarando que las indemnizaciones deben ser solucionadas por la I. Municipalidad de Machala respecto de cual ha causado cosa juzgada el auto de 18 de agosto de 2009, las 11h10.

Contestación a la demanda

Doctores Jorge Pallares Rivera, Rubén Darío Bravo Moreno y Ernesto Robalino Bravo, jueces nacionales y conjuez permanente de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia

Conforme consta a fs. 26 del expediente constitucional, el 28 de junio de 2011, los jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia remitieron a la Corte Constitucional, para el período de transición, informe en el que señalan los argumentos de haber dado cumplimiento a la sentencia N.º 044-10-SEP-CC del 21 de octubre de 2010, y para tal efecto señalaron:

1. Que la Corte Constitucional para el período de transición mediante sentencia de 21 de octubre de 2010, declaró con lugar la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Leandro Anselmo Ordóñez Salinas y dejó sin efecto la sentencia de la Segunda Sala de la Corte Nacional de Justicia.

2. Que, la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia analizó en sus considerandos tercero y cuarto, los cargos formulados por las entidades demandadas en relación con la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones laborales para con los trabajadores. Los jueces se refieren a que pese a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por TRIPLEORO CEM respecto de la Ordenanza emitida por la Ilustre Municipalidad de Machala, la resolución de 05 de abril de 2005, emitida por el Tribunal Constitucional, desechó la demanda.

3. Que, la sentencia realizó el examen de todas las constancias procesales relacionadas con las normas aplicables al caso, las estipulaciones del contrato colectivo, la aplicación de los Mandatos Constituyentes y lo establecido en el Ordenanza emitida por la Municipalidad de Machala.

4. Que, de conformidad con el principio tuitivo del derecho laboral, los jueces del trabajo están en la obligación de prestar a los trabajadores la oportuna y debida protección para la garantía y eficacia de los derechos de los trabajadores.

5. Que, han dado cumplimiento a lo determinado a través de la sentencia 044-10-SEP-CC y que no ha vulnerado los derechos de protección contemplados en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República, y que al existir desigualdad en la relación entre trabajador y empleador se tomó en consideración el principio de igualdad consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Carta Magna, con la finalidad de reconocer los derechos constitucionales y legales del accionante.

6. Se recomienda se rechace la acción propuesta por el accionante ya que no tiene base ni fundamento y reincide en los argumentos planteados en la acción de protección aceptada por la Corte Constitucional para el período de transición.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en función de lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales nace a la luz de la necesidad de dar vida y ejecutabilidad al texto constitucional, si bien los postulados, principios y normas que declara la Constitución de la República se consagran altamente garantistas, solo pueden encontrar un asidero real en la efectiva realización de lo instituido, en tal virtud, toda derivación de las referidas garantías y derechos debería contar con una herramienta efectiva que permita no solo su declaración sino su ejecución y consolidación.

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo organismo de control, interpretación y administración de

justicia constitucional, es el eje fundador no solo de la efectiva administración de justicia en la referida materia sino que se establece como un pilar fundamental en la consolidación y formación del Estado constitucional de derechos y justicia.

Por lo señalado, y teniendo en cuenta que la verificación del cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales no es solo una necesidad sino una obligación prevista tanto en la Constitución de la República a través de sus artículos 86 numeral 3 inciso final, 436 numeral 9 y a través de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 162 y siguientes, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de su sentencia N.º 0012-09-SIS-CC expresó:

> A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada "jurisdicción abierta", por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras "la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral[1].

Así se ratificó también a través del auto de verificación dentro de la causa N.º 0063-10-IS en la que, respecto de la acción de incumplimiento de sentencias, se fundó:

> En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que el mecanismo para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales previsto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, "tiene el propósito de tutelar traducido en objetivos de protección", destinados a remediar las consecuencias del incumplimiento de una decisión del Tribunal, Corte Constitucional o judicaturas que conozcan de garantías jurisdiccionales, por parte de la autoridad a la que corresponde acatarla y cumplirla. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública obligada por la decisión para, según ello, adoptar las medidas pertinentes, de ser procedente la acción.

Por todo lo señalado, la acción de incumplimiento de sentencias se consagra como el mecanismo efectivo de revisión, tanto formal como material de las actuaciones no solo de los operadores de justicia, sino de quienes tienen directa obligación de cumplir con lo resuelto y dictaminado por la Corte Constitucional en el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia.

Determinación del problema jurídico

El problema jurídico que debería ser resuelto en el marco de la presente causa es el siguiente:

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 21 de octubre de 2010?

La sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, en su parte resolutiva, establece:

> Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 18 de mayo del 2009, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

En consecuencia, la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante sorteo, conoció nuevamente el recurso de casación interpuesto por las partes respecto de la sentencia dictada por la Sala Civil de la Corte Provincial de Machala, el 18 de mayo de 2009 a las 09:14.

En el marco de la causa N.º 0037-10-EP de la que deriva la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, la medida de reparación establecida implica el conocimiento por parte de otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia de los recursos de casación interpuestos por las partes.

Al tener en cuenta lo señalado procede entonces entender qué implican las medidas de reparación y en la parte procesal específica, la comprensión del ámbito de acción del recurso de casación. Respecto de la primera cuestión es importante recordar que las medidas de reparación integral constituyen una forma de consolidación y mantenimiento del Estado constitucional de derechos y justicia, en este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 146-14-SEP-CC dentro del caso N.º 1773-11-EP en la que se concibe la reparación integral en los siguientes términos:

> La reparación integral tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual la Constitución del 2008 y posteriormente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional recogen criterios y contextualizan la efectiva reparación de los derechos constitucionales mediante su aplicación. (…) En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un "derecho" y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración.

Sobre los objetivos de la reparación integral, la misma sentencia ha referido que esta no debe circunscribirse solamente a garantizar el respeto de los derechos constitucionales, sino que debe direccionar su accionar a la determinación de medidas que promuevan que la situación de la víctima de vulneración sea reparada.

En este entendido es importante señalar que la reparación integral tiene dos esferas de análisis, por una parte está el cumplimiento formal de lo que se determina a través de la

[1] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

parte resolutiva de la sentencia o dictamen y por otra parte, está la efectiva ejecución de lo ordenado a través de la sentencia, es decir, la parte material del cumplimiento cuya importancia es trascendental, toda vez que el modelo del Estado constitucional de derechos y justicia ha superado el principio de legalidad y, por lo tanto, la estructuración de las resoluciones, como la ejecución de las mismas, no está limitada por la sola aplicación de lo ordenado o la simple transcripción, o lectura de la norma, sino que pretende la real consolidación de los derechos, su ejercicio y su evolución en el marco del nuevo modelo de Estado.

En el análisis específico de la causa, de la revisión del elemento formal ordenado como medida de reparación, es decir, el conocimiento por una nueva Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de los recursos de casación presentados por las partes, se ha verificado que fue otra Sala de la Corte Nacional de Justicia la encargada de conocer y resolver los recursos de casación presentados por las partes, con lo que se ha dado efectivo cumplimiento a la estructura formal de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición.

En cuanto atiene al segundo elemento, es decir, la materialidad del cumplimiento, es necesario analizar, en el marco de la causa, las siguientes cuestiones: En primer lugar, la presente acción de incumplimiento se presenta respecto de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC dentro de la causa N.º 0037-10-EP, en el fallo, se acepta la acción de protección presentada por haber sido vulnerados los derechos consagrados en los artículos 75, 76 numeral 1, 82, 326 numerales 2 y13 de la Constitución de la República. Por lo señalado, son los referidos derechos los que deberán ser observados de forma especial a través de la ejecución de la medida de reparación, toda vez que son justamente estos derechos los que deberán ser regresados al estado previo a su vulneración ya que como ya se ha observado, este es el objetivo central de las medidas reparatorias.

En este sentido, al constituirse el conocimiento de los recursos por una nueva Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, como una medida de reparación, su objetivo principal se instituye en el retorno del derecho al estado previo a su vulneración, es así que la medida de reparación involucra la emisión de una nueva sentencia, es decir, de un pronunciamiento por parte de los operadores de justicia, y esencialmente, en este escenario, la no repetición de las vulneraciones y la garantía del mejor y más eficiente ejercicio del derecho en apego al debido proceso, para dicho fin la sentencia N.º 044-10-SEP-CC deberá ser revisada de forma integral y concordada, en contraste con lo determinado por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia a través de su sentencia del 25 de marzo de 2011 a las 10:00.

Es importante anotar que la Corte Constitucional ha dictado decisiones frente a casos análogos y de igual forma, ha expuesto criterios de unificación que deben ser observados por los jueces casacionales al momento de dar cumplimiento a las sentencias constitucionales.

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda fue dictada el 25 de marzo de 2011 a las 10:00, por la ex Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, es decir, posterior a las sentencias constitucionales expedidas por la Corte Constitucional, para el período de transición, en casos análogos. En efecto, a continuación, se puntualizan las decisiones emitidas por la Corte de Transición, en relación a las demandas extraordinarias de protección presentadas, tanto por la empresa TRIPLEORO CEM y varias personas actoras del juicio laboral en contra de las sentencias dictadas por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia:

a. **Sentencia 044-10-SEP-CC** emitida el 21 de octubre de 2010, dentro del caso 0037-10-EP, Leandro Ordóñez Salinas vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

b. **Sentencia 062-10-SEP-CC** dictada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0947-09-EP, José Alberto Maldonado Román vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

c. **Sentencia 063-10-SEP-CC** pronunciada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0948-09-EP, Jorge Raúl Caamaño Orellana vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

d. **Sentencia 065-10-SEP-CC** expedida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0949-09-EP, José David Marín vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

e. **Sentencia 066-10-SEP-CC** expedida el 27 de enero de 2011, dentro del caso 0944-09-EP, Francisco Matailo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

f. **Sentencia 067-10-SEP-CC** emitida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0945-09-EP, Miguel Garzón Valarezo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, los criterios expuestos con anterioridad por la Corte Constitucional influyen en el quehacer de las decisiones judiciales, los que constituyen elementos conductores de la decisión venidera del caso análogo. De allí que, cuando se presenta en la judicatura una demanda o acción por parte de cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada en uno o más de sus derechos constitucionales, y si ese caso tiene como precedente una sentencia en la cual ya se tuteló el derecho reclamado, ha instalado condiciones de predictibilidad, por lo que, el ulterior caso necesariamente debe guardar armonía con el precedente jurisprudencial.

Las consideraciones precedentes confieren seguridad jurídica en la expedición de las decisiones judiciales ulteriores, pues resguardan los derechos constitucionales con miras a alcanzar el principio de justicia laboral, por tanto, no es dable que la Corte Nacional de Justicia pase por alto los razonamientos contenidos en las referidas sentencias emanadas del máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia, es preferible que la jurisdicción ordinaria observe los lineamientos jurídicos elaborados por la jurisdicción constitucional.

Sin embargo, en el caso *sub judice*, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al momento de expedir la sentencia, ahora materia del control constitucional, ciertamente han omitido observar la *ratio decidendi* constante en las citadas sentencias constitucionales, apartándose del artículo 440 de la Constitución de la República que determina: "Las sentencias y autos de la Corte Constitucional tendrá el carácter de definitivas e inapelables"; es decir, la emisión de las decisiones constitucionales tienen el carácter de vinculantes, por lo tanto, una de las obligaciones que tenían los jueces nacionales era dictar la resolución observando las garantías del debido proceso y las consideraciones constantes en las sentencias mencionadas anteriormente, de esta forma, las premisas a las cuales llegó la Corte Constitucional, para el período de transición, debían servir de fundamento y base para la expedición de la sentencia de casación laboral; no obstante, los legitimados pasivos, al expedir el fallo impugnado, no cumplieron con lo establecido por la Corte de transición, vulnerando así el derecho constitucional a la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución.

En virtud de lo señalado, compete realizar una revisión integral de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, la misma que dispone en su fragmento resolutivo:

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia pronunciada a las 11h45 del día 23 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 0862-2009…

2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 18 de mayo del 2009, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro…

Para llegar a la resolución arriba citada, la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció premisas o supuestos que fueron analizados y revisados en la parte motiva de su fallo, siendo que de tal ejercicio se concluyó la resolución o sentencia, en este sentido, y sobre las cuestiones controvertidas en la causa, corresponde referirse al texto de la sentencia en lo pertinente.

La sentencia N.º 044-10-SEP-CC respecto de la aplicación de la Ordenanza de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia señaló:

> Sin temor a equívoco alguno, de la letra de estas partes de las consideraciones del fallo impugnado con la acción que origina este procedimiento, se infiere que la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia tuvo el convencimiento pleno de que entre el Municipio de Machala y la empresa TRIPLEORO CEM, tenían que afrontar solidariamente las obligaciones laborales pertinentes de los contratos de trabajo que tuvo dicho Municipio y EMAPAM con los trabajadores, entre ellos, el legitimado activo.

Adicionalmente, y dentro del mismo análisis, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó: "Confrontado el contenido de la sentencia con estas normas constitucionales, resulta evidente que no hubo observación de los mismos, como con la del artículo 82 de la Constitución, relativo a la seguridad jurídica, al dejarse de aplicar las disposiciones de dicha ordenanza, que son parte integrante del ordenamiento jurídico del país".

Una vez que se ha puesto en referencia el contenido de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, corresponde revisar la estructura y determinaciones efectuadas a través de la sentencia de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, como medida de reparación ordenada por la Corte Constitucional, para el período de transición, una vez que se verificara la vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 75, 76 numeral 1, 82 y 326 numerales 2 y 13 de la Constitución de la República, siendo los artículos señalados los referentes a derechos de acceso gratuito a la justicia, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y derecho al trabajo en las garantías de irrenunciabilidad e intangibilidad, y la de contratación colectiva.

La sentencia de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia emitida el 25 de marzo de 2011 a las 10:00 en su parte resolutiva, dispone:

> En mérito a lo expuesto, esta Primera Sala de lo Laboral, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de casación de la I. Municipalidad de Machala y del actor, reformando parcialmente la sentencia de Segunda Instancia, se dispone que el a quo proceda a la reliquidación de las indemnizaciones respectivas, en la forma que se determina en los considerandos de este fallo, indemnizaciones que deben ser solucionadas por TRIPLEORO S.A.; se rechaza el recurso de casación de esta demandada, por no tener fundamento…

En lo correspondiente a la parte motiva de la sentencia, la Primera Sala de lo Laboral establece su competencia y se refiere a los argumentos utilizados por las partes recurrentes en el marco de la causa, desarrolla además un análisis de la ordenanza emitida por la Ilustre Municipalidad de Machala, sobre todo en lo referente al régimen de los trabajadores; la parte motiva considera además la aplicabilidad de los Mandatos Constituyentes Nros. 2, 4 y 8 por ser tutelares de los derechos invocados y, finalmente respecto de la responsabilidad solidaria entre la empresa TRIPLEORO CEM y la Ilustre Municipalidad de Machala, la Sala de modo expreso señala:

> En torno a la Solidaridad, conviene recordar que esta institución laboral fue establecida para proteger los derechos del trabajador que, pretextando cambio

> del empleador podía perderlos, es así como en el Código del Trabajo se la establece en el Art.41 ib. la responsabilidad solidaria entre empleadores, responsabilidad que también se contempla en los Arts. 171 (cumplimiento de los contratos) y 198 (pago de fondo de reserva), disposiciones según las cuales el nuevo empleador es solidariamente responsable de toda obligación para con los trabajadores. (…) Sin embargo, en el caso de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza tantas veces referida, el obligado principal es la empresa TRIPLEORO, y por ello en la sentencia debía ser la única condenada, al pago de las obligaciones correspondientes, lo que tampoco ha ocurrido…

En función de lo observado es posible señalar que la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia ha llevado a cabo un análisis centrado en la norma contenida en la ordenanza emitida por el Ilustre Municipio de Machala, siendo necesario precisar que si bien el recurso de casación puede verificar la incorrecta, defectuosa o inexistente aplicación de una norma específica no puede retrotraerse a conocer el fondo del asunto controvertido; en este sentido, es verificable que sobre la base de la ordenanza emitida por una de las partes involucradas, la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia estableció una nueva determinación de responsabilidades, misma que ya fuera fijada y ratificada en las instancias correspondientes, incluso el Tribunal Constitucional al conocer la acción de inconstitucionalidad planteada por el representante legal de la Empresa Tripleoro respecto de la referida ordenanza, se pronunció en cuanto a la solidaridad patronal en los siguientes términos: "… lo que se determinó fue que en la Ordenanza municipal no se configuraba la denuncia formulada, siendo por tanto legal la solidaridad patronal entre el Municipio de Machala y TRIPLEORO CEM…", bajo este entendido y teniendo en cuenta que la ordenanza municipal es el fundamento mismo por el que se revisa la solidaridad debería considerarse que la dilucidación de tal asunto corresponde al ejercicio de las garantías específicas o a las instancias encargadas de resolver sobre el fondo, mismas que sobre lo controvertido resolvieron:

> **JUZGADO PRIMERO OCASIONAL DEL TRABAJO.-** Machala 18 de Febrero del 208, a las 09h08 (…) declara parcialmente con lugar la demanda, y se dispone que la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN MACHALA y LA COMPAÑÍA DE ECONOMÍA MIXTA AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y ASEO DE MACHALA TRIPLEORO CEM, en forma solidaria, paguen inmediatamente al señor LEANDRO ANSELMO ORDOÑEZ SALINAS la cantidad de CIENTO VEINTISÉIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO, 08/100 DÓLARES, por concepto de indemnizaciones laborales y derecho de pensión jubilar…
>
> **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA.- SALA CIVIL.-** Machala, 18 de Mayo del 2009. Las 09h14.- (…) Por lo expuesto, esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, REVOCA, la sentencia venida en grado y ordena que en forma solidaria los señores Profesor Carlos Falquez Batallas Alcalde y Abogado Bolívar Gonzabay Hinostroza, Procurador Síndico Municipal, por los derechos que representan de la I. Municipalidad del Cantón Machala; y, Economista Guillermo Quezada Terán, Gerente General y representante legal de la Compañía de Economía Mixta Agua Potable Alcantarillado y Aseo de Machala Tripleoro C.E.M., paguen al señor Leandro Anselmo Ordoñez Salinas, los rubros señalados en el considerando Décimo Primero de esta sentencia, los mismos que dan un valor total de $ 24,656.33 USD, cuya liquidación se agrega como parte integral de ésta sentencia…

Toda vez que han sido analizadas las resoluciones previas y el criterio utilizado por el Tribunal Constitucional en la revisión de la ordenanza, es posible determinar que el análisis realizado por la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia no evidencia la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas aplicables al caso y como esta se deriva en una nueva determinación de los responsables de indemnizar al señor Leandro Anselmo Ordoñez Salinas, por lo señalado es verificable que la sentencia de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia no ha cumplido con lo dispuesto como medida de reparación a través de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC ya que la ejecución a través de la sentencia emitida no agota *per se* la restitución del derecho transgredido, debiendo recordarse que de conformidad con el criterio varias veces reiterado por esta Corte, los procesos de garantías jurisdiccionales no terminan hasta que se haya evidenciado la reparación integral de los derechos.

Es necesario referir además que la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, cuyo incumplimiento se denuncia, en la reflexión sobre el ámbito del recurso de casación, estableció:

> … La casación en el país, además de suprimir el inoficioso trabajo de realizar la misma labor por tercera ocasión, en lo fundamental releva al juez de esa tarea, a fin de que se dedique únicamente a revisar la constitucionalidad y legalidad de una resolución, es decir, visualizar si el juez que realizó el juzgamiento vulneró normas constitucionales y/o legales, en alguna de las formas establecidas en dicha Ley de Casación, sin entrar a revisar todo el procedimiento, salvo el caso del numeral 3 del mencionado artículo 3, en cuyo caso, el juzgador de casación se convierte en juez de instancia, según lo prevé el artículo 16 de la referida ley.

En mérito de lo analizado es importante subrayar que la verificación de las medidas de reparación, a través de la acción de incumplimiento de sentencias, constituye un elemento central en la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, en tal virtud, subyace como principio fundamental, que la ejecución de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional no puede observarse meramente como un trámite formal ya que bajo esta concepción se puede, perpetuar, continuar o

generar la vulneración de los derechos constitucionalmente consagrados, siendo, por lo tanto, que la efectiva ejecución, por parte de las instancias obligadas al cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, debe estar investida de los principios de máxima eficacia y transparencia dirigidos hacia la efectiva realización de los mandatos constitucionales y la realización de los derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional en el auto de verificación del 03 de julio de 2013, dentro del caso N.º 0063-10-IS, sobre la acción de incumplimiento de sentencias, ha pronunciado:

> La obligación de verificar el cumplimiento integral de las decisiones constitucionales, prevista en el artículo 86 numeral 3 último inciso, en concordancia con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mecanismo que fue desarrollado por la jurisprudencia que dictó la Corte Constitucional, para el período de transición, en la que resaltó la conexión de la ejecución de las decisiones constitucionales con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 76 de la Constitución de la República.

En el mencionado auto para referirse a la naturaleza de la acción de incumplimiento, se cita la sentencia N.º 0012-09-SIS-CC que determina:

> A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada 'jurisdicción abierta', por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral[2].

En el marco de la presente causa y toda vez que el conocimiento y resolución de los recursos de casación presentados por las partes, y por cuanto de parte de la Corte Nacional de Justicia, se constituyó en una medida de reparación, es necesario que lo dispuesto respecto de dicha medida sea ejecutado, tanto en la forma como en el fondo, a lo establecido por la sentencia N.º 044-10-SEP-CC.

Finalmente, es pertinente para esta Corte reiterar la determinación realizada respecto de la importancia del ejercicio responsable de las potestades públicas y, de forma especial, en la sostenibilidad, transparencia, conexión y eficiencia con que deben ser llevados los procesos que se desarrollan a través de actos regulatorios, si bien el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la ordenanza expedida por el Municipio de Machala que corresponde a garantías y acciones específicas, esta Corte, al ser el máximo órgano de interpretación y control constitucional, considera necesario el pronunciamiento en un ámbito más amplio, teniendo en cuenta en este análisis la afectación a los derechos constitucionales de los trabajadores como consecuencia de los cambios en el régimen jurídico y administrativo de la empresa EMAPAM, siendo, imperativo señalar que de conformidad con lo establecido en los artículos 226, 227 y 233 de la Constitución de la República, quienes actúan con fundamento en una potestad estatal, deben sujetarse al régimen de responsabilidades y garantía efectiva de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

Esta Corte Constitucional, respecto de lo establecido en la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, una vez realizado el análisis integral del contenido formal y material del referido fallo, ha determinado que la sentencia expedida por la Corte Nacional de Justicia ha cumplido solo de forma aparente con lo determinado en la sentencia N.º 044-10-SEP-CC, toda vez que además de reincidir en las vulneraciones a derechos constitucionales declarados en la acción extraordinaria de protección dentro del caso N.º 0949-09-EP, cuestión que vulnera la garantía de no repetición, no se ha circunscrito en las causales y límites establecidos por la Ley de Casación. Es importante recordar que el sentido de la *restitutio in integrum* en el contexto de la justicia constitucional, debe entenderse como todas aquellas acciones encaminadas a restituir los derechos conculcados en el mayor grado posible en función de lo cual es posible determinar que la sola emisión de la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, no agota *per se* la restitución del derecho transgredido, pues al no actuar conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional de manera integral, se genera una posible dilación en la administración de justicia y la imposibilidad de restitución integral efectiva de los derechos constitucionales declarados como vulnerados.

Adicionalmente, se debe destacar que para efectos de dilucidar el fondo de las pretensiones del legitimado activo dentro del juicio laboral materia del recurso de casación, conviene también que los jueces de casación laboral observen y apliquen al caso, el precedente jurisprudencial obligatorio N.º 001-12-PJO-CC emitido el 5 de enero de 2012, por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuya línea de pensamiento jurídico adoptado dice lo siguiente:

> **Criterios jurisprudenciales de unificación**
>
> **22.-** Las líneas de pensamiento jurídico del Pleno de la Corte Constitucional aquí analizadas son complementarias y representan la línea de decisión de mayoría, sin que exista una sentencia en un sentido contrario (línea de minoría). Los criterios ya unificados para aplicar a los casos con identidad objetiva, y que constituyen criterios obligatorios para los casos con identidad objetiva son:
>
> **22.1.-** No se pudo comprobar que los accionantes hayan sido impedidos de promover la acción laboral correspondiente; tampoco que haya existido discriminación alguna, por el contrario, han podido ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las partes demandadas; pero la declaración infundada

[2] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

de la inexistencia del contrato, cuando hay elementos objetivos que demuestran lo contrario, vulnera el artículo 11 numeral 3 de la Constitución;

22.2.- Al mismo tiempo, se vulneró el derecho al debido proceso, al no garantizar el cumplimiento de disposiciones del contrato colectivo;

22.3.- Luego, por una parte, el artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Suplemento del Registro Oficial No. 181 del 30 de abril de 1999) no dispone que se obtenga previamente un dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy Ministerio de Economía y Finanzas); y,

22.4.- No es responsabilidad de los trabajadores la existencia del contrato colectivo, puesto que no cabe que otra persona alegue la nulidad de los contratos laborales, por lo cual se vulneraron los derechos a la tutela efectiva, imparcial y expedita, la seguridad jurídica y las garantías laborales.

Efectos para casos futuros

23. De acuerdo a lo analizado y en aplicación de lo establecido en los artículos 191 numeral 2 literal c de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 26 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y el acápite 19.2.1 del "Protocolo para la elaboración de Precedentes Constitucionales Obligatorios", los criterios jurisprudenciales de la Corte mencionados son de obligatorio cumplimiento para los casos futuros que guarden identidad objetiva con los hechos y pretensión establecidos en este precedente constitucional de unificación. Esta sentencia constituirá jurisprudencia constitucional obligatoria y es un precedente constitucional de unificación y de fundación de línea jurisprudencial, pero únicamente para los casos que se ajusten a los hechos y pretensión analizados en esta sentencia (identidad objetiva), respecto de los casos en conocimiento de la Corte. La razón de esto radica en la naturaleza de la sentencia de unificación de jurisprudencia, cuyos efectos son "inter pares" (entre pares), es decir, su alcance es horizontal y busca vincular a los jueces de la propia Corte, a través de criterios unificados jurisprudencial y casuísticamente; mientras que los precedentes jurisprudenciales obligatorios pueden tener, además, efectos erga omnes, teniendo un alcance vertical respecto del sistema jurídico y los operadores jurídicos, sin perjuicio de que los criterios establecidos en esta sentencia de unificación pudieran guiar a la interpretación e integración del derecho en casos análogos y puestos a conocimiento de los jueces ordinarios.

(…) **25.-** Luego, de acuerdo a la razón sentada por la Secretaría General de la Corte el 13 de diciembre del 2011, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 8 de diciembre del 2011, se establece que los siguientes casos tienen relación entre sí, y se encuentran en proceso de sustanciación, por lo cual les será aplicable automáticamente lo dispuesto en este precedente derivado de unificación[3].

Por tanto, en el presente caso, corresponde a los jueces casacionales aplicar los criterios uniformes expuestos en la sentencia N.º 001-12-PJO-CC del 5 de enero de 2012, toda vez que aquellos contienen identidad objetiva respecto de los hechos identificados que ya fueron resueltos y que tienen relación entre sí. En tal virtud, el juez ordinario no debe olvidar que por mandato constitucional, para asegurar el debido proceso a más de las garantías básicas, las leyes, deben observar y atenerse a los precedentes jurisprudenciales a la hora de expedir su sentencia[4].

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto a la dimensión de ejecución de las sentencias, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.

3. Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional para el período de transición, por parte de la Corte Nacional de Justicia.

4. Como medidas de reparación integral, se dispone:

   4.1 Dejar sin efecto la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del 25 de marzo de 2011 a las 10:00.

   4.2 Disponer que, previo sorteo, otros jueces laborales de la Corte Nacional de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de la sentencia N.º 044-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la presente sentencia, resuelvan el recurso de casación interpuesto por las partes.

---

[3] Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia de unificación de la jurisprudencia vinculante N.º 001-12-PJO-CC, caso N.º 893-09-EP acumulados, expedido el 5 de enero de 2012.

[4] Artículo 185, segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador: La jueza o juez ponente (…) deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala.

4.3 En virtud de lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-12-PJO-CC, expedida dentro de la causa N.º 0893-09-EP acumulados, se ordena que las disposiciones contenidas en el mismo sean observadas y ejecutadas en todas sus partes. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 En atención y por efectos de la responsabilidad solidaria, los nuevos jueces designados deberán ordenar que la empresa TRIPLEORO C.E.M, satisfaga las indemnizaciones laborales desde que se benefició de la prestación de los servicios de los trabajadores para el cumplimiento del contrato de asociación y con anterioridad a dicha fecha, al Municipio de Machala, como patrono de la ex EMAPAM.

4.5 La Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia deberá informar a la Corte Constitucional en el término previsto en el artículo 17 de la Ley de Casación sobre el cumplimiento tanto material como formal de lo dispuesto en esta sentencia.

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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera en sesión del 6 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0058-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 002-16-SEP-CC

CASO N.º 2209-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 5 de diciembre de 2011, el señor Julio Vega Vaca presentó acción extraordinaria de protección, impugnando la sentencia ejecutoriada expedida el 15 de noviembre de 2011 a las 08h00, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en la que se resolvió rechazar el recurso de casación de la parte demandada TRIPLEORO CEM y confirma en todas sus partes el fallo del Tribunal *ad quem*.

Asimismo, la entidad demandada empresa TRIPLEORO CEM, a través de su representante legal, el 7 de diciembre del 2011, presentó acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia *ut supra*.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 26 de diciembre del 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, mediante auto expedido el 22 de mayo de 2012a las 12h09, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Julio Vega Vaca e inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por la empresa TRIPLEORO CEM.

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

El Pleno del Organismo en sesión del 3 de enero de 2013, procedió al sorteo de casos correspondiendo sustanciar la presente causa al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 019-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013.

El 10 de septiembre de 2013 a las 09h10, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso disponiendo se haga conocer a las partes la recepción del proceso y previo a emitir el informe, dispuso notificar con la copia de la demanda y el auto de avoco de conocimiento a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de 8 días presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección. Asimismo, con copia de la demanda de la acción extraordinaria de protección y el auto de avoco se notificó al procurador general del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 05 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces que conformaron la primera renovación parcial de la Corte Constitucional. En la misma fecha, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional N.º 0007-E-2015, se efectuó el sorteo de los expedientes constitucionales, correspondiéndole al juez constitucional Víctor Francisco Butiñá Martínez sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador en providencia del 22 de diciembre de 2015 a las 10h15, avocó conocimiento del presente caso, notificando a las partes procesales la recepción del proceso para los fines legales correspondientes.

Sentencia de casación laboral impugnada

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- PRIMERA SALA LABORAL. Quito, 15 de noviembre del 2011, 08h00.

VISTOS: (…) **4.1.-** En los considerandos cuarto, quinto y sexto de la sentencia impugnada se hace un análisis preciso y detallado al primer cargo formulado por el recurrente referente a la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, estableciendo que: Las disposiciones del Código del Trabajo sobre la responsabilidad patronal en los casos de extinción de la persona jurídica contratante, o de cesión, enajenación o cualquier otra modalidad, establecen que la responsabilidad patronal debe ser asumida por el nuevo empleador; del art.193 de la Ley de Régimen Municipal; así como de las disposiciones transitorias de la ordenanza Municipal emitida el 5 de Enero del 2004, se desprende claramente el establecimiento de la responsabilidad solidaria entre la Municipalidad de Machala y la empresa de economía mixta Tripleoro C.E.M; incluso se hace referencia a la resolución del Tribunal Constitucional mediante la cual se rechazó la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de la mencionada ordenanza, rechazo que se sustenta en el principio de protección de los derechos del trabajador contemplados en la Constitución y en el Código del Trabajo. Por consiguiente necesariamente debe concluirse que los juzgadores de instancia en ningún momento dejaron de aplicar las normas procesales citadas por el recurrente, por el contrario aplicaron debidamente las normas de derecho mencionadas e hicieron uso de la atribución legal de valorar el acervo procesal conforme a las reglas de la sana critica. **4.2**.- Respecto al segundo cargo formulado sobre la aplicación indebida de las normas del Código del Trabajo, en el considerando sexto establece que al no haber cumplido Tripleoro C.E.M, con recibir a los trabajadores de la ex Emapam ha quedado configurado el despido intempestivo, y en tal virtud la aplicación de los arts. 188 y 185 del Código del Trabajo, es pertinente; al igual que, al no haber comprobado el cumplimiento de todos los beneficios sociales reclamados por el trabajador, se ha mandado a pagar los rubros determinados, con apego a la ley y a las constancias procesales, en el considerando décimo. **4.3**.- Con base en el espíritu tuitivo que conlleva la legislación social y laboral, la responsabilidad solidaria patronal se estableció para evitar que los empleadores valiéndose de cualquier argumento o arbitrio, incluso legal al cambiar la denominación o de dueño del centro de trabajo puedan dejar de cumplir con los derechos que tienen los trabajadores que mediante estas maniobras pierden su puesto de trabajo. Al respecto, el Código del Trabajo establece la solidaridad de los empleadores en los siguientes artículos: 41.- responsabilidad solidaria de los empleadores.- (…) Art. 171.- Obligación del cesionario y derecho del trabajador (…) Art. 198.- Responsabilidad solidaria en el pago del fondo de reserva: (…). En virtud de lo expuesto esta Primera Sala de lo Laboral y Social, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPUBLICA**, rechaza el recurso de casación de la parte demandada Tripleoro C.E.M. y confirma en todas sus partes el fallo del Tribunal Ad-quem (sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

La compañía de economía mixta de agua potable, alcantarillado y aseo de Machala, TRIPLEORO C.E.M., fue demandada por su extrabajador Julio Vega Vaca, quien exigía el pago de las indemnizaciones por supuesto despido intempestivo por parte de la empresa.

La demanda laboral fue aceptada en sentencia de primera instancia por el juez segundo ocasional de trabajo de El Oro, el 7 de mayo del 2008 a las 08h30, ordenando el pago por concepto de indemnizaciones laborales y jubilación la suma de $ 26.568,30 USD.

En segunda instancia los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en la sentencia del 6 de febrero del 2009, confirman el fallo del primer nivel.

Posteriormente, el actor presentó recurso de casación, el mismo que fue conocido por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, desechando en la sentencia de 15 de noviembre del 2011, el recurso planteado.

Detalle y fundamentos de la demanda

En lo principal, el legitimado activo manifestó que el juez *a quo* al emitir la sentencia vulneró las normas legales y constitucionales como el debido proceso, derechos y garantías laborales que le asiste, por lo que interpuso el recurso de apelación ante el superior, conociendo la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro. Indica que dicha Sala ratificó la sentencia subida en grado sin enmienda. Seguidamente, interpuso el recurso de casación a fin de que la Corte Nacional de Justicia rectifique las vulneraciones constitucionales cometidas por los anteriores jueces.

Dice que la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia no realizó ninguna enmienda a los derechos constitucionales vulnerados, pues no contiene ningún análisis jurídico de las disposiciones legales y constitucionales constituyéndose en una resolución simple, sin motivación.

Indica que luego de haber trabajado por más de 25 años para la empresa Municipal de Agua Potable del Municipio de Machala, el 6 de enero del 2004, el Concejo Cantonal de Machala, mediante ordenanza municipal disuelve la referida empresa, dando origen a una nueva empresa de economía mixta TRIPLEORO C.E.M., en la que el Municipio de Machala tiene el 30% de acciones y el otro 70% la empresa TRIPLEORO C.E.M.

Menciona el accionante que los artículos 7, 8, 9 y 10 de dicha ordenanza, dispone que la empresa sucesora TRIPLEORO C.E.M., respete y garantice los derechos y la estabilidad laboral de los trabajadores determinados en el tercer contrato colectivo de trabajo suscrito el 7 de septiembre del 2002, entre el sindicato único de obreros y la ex empresa EMAPAM vigente durante todo el tiempo de la relación laboral y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1561 del Código Civil y artículos 40 y 246 del Código del Trabajo el contrato es ley para las partes, y solo el trabajador podía impugnar dicho contrato, más no el empleador.

Dice el legitimado activo que a pesar de esta prohibición legal, la entidad demandada, empresa TRIPLEORO C.E.M. presentó la acción de inconstitucionalidad de los artículos 7, 8, 9 y 10 de la referida ordenanza, que garantiza la estabilidad laboral determinada en el tercer contrato colectivo de trabajo, aduciendo ilegitimidad de dicho contrato. Que el Tribunal Constitucional mediante la Resolución N.º 0034 del 16 de mayo de 2005, desechó dicha demanda, indicando que los derechos de los trabajadores establecidos en dicho contrato colectivo son irrenunciables e intangibles, dando plena validez y eficacia jurídica al tercer contrato colectivo de trabajo.

Alega que las disposiciones legales invocadas fueron vulneradas por los legitimados pasivos al emitir la sentencia impugnada.

Aduce que se ha inobservado la jurisprudencia constitucional dictada por la Corte Constitucional, en un caso similar, idéntico en la parte sustantiva y objetiva, de otro compañero de trabajo, señor Leandro Anselmo Ordóñez Salinas, publicada en el Registro Oficial N.º 331 del 30 de noviembre 2010. Que, por disposición de la Corte Constitucional, en la referida sentencia, ya resolvieron los legitimados pasivos el recurso de casación disponiendo el pago de la estabilidad laboral determinada en el referido contrato colectivo.

Expresa que la sentencia impugnada no resuelve sobre su recurso de casación, ni respecto a la legitimidad o no del tercer contrato colectivo, pese haber resuelto en otro caso similar el recurso de casación, que por disposición de la Corte Constitucional, declara plena validez del tercer contrato colectivo, vulnerando de esa forma la jurisprudencia constitucional, el debido proceso, el derecho a la justicia, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, en contravención de los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República.

Identificación de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El legitimado activo señala que la sentencia impugnada supuestamente vulneró los siguientes derechos constitucionales previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literales **i** y **l**, y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, solicita que se ordene la reparación a las vulneraciones del debido proceso, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva e imparcial y la negación del derecho a la justicia, declarando la legitimidad del tercer contrato colectivo y en consecuencia, se deje sin efecto jurídico la sentencia impugnada.

Contestación a la demanda

Procurador General del Estado

A fojas 36 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando la casilla constitucional N.° 18 para recibir las notificaciones, sin embargo, no emitió pronunciamiento acerca de los fundamentos de la acción constitucional.

Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

La doctora Paulina Aguirre Suárez, presidenta de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia comparece y dice:

Que el fallo motivo de la acción extraordinaria de protección fue emitido por los jueces Jorge Pallares Rivera, Rubén Bravo Moreno y Ramiro Serrano Valarezo que integraban la ex primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en transición, quienes actualmente ya no se encuentran en funciones. Finaliza solicitando que se tenga en cuenta los fundamentos y motivación de la sentencia del 29 de noviembre de 2011 dentro del juicio No. 732-2009. (Fojas 38 del expediente)

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, 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 artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estatuye: "Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". Por tanto, el señor Julio Vega Vaca se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia, compareció como actor en el juicio laboral, en contra del representante legal del Municipio del Cantón Machala y la Empresa TRIPLEORO C.E.M., ante la jueza Segunda Ocasional de Trabajo de El Oro.

Al considerarse supuestamente afectado con la decisión judicial expedida en la Corte Nacional de Justicia, el accionante, interpuso la presente demanda extraordinaria de protección, constituyéndose ahora en legitimado activo, más aún cuando está facultado conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, que expresan que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

Por mandato expreso de los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador[1], la Corte Constitucional es el órgano de control constitucional idóneo para examinar mediante la acción extraordinaria de protección, las sentencias, autos en firmes o ejecutoriados expedidos por los jueces ordinarios y constitucionales con el objetivo de verificar si se han vulnerado derechos constitucionales o normas del debido proceso, a fin de alcanzar un equilibrio razonable que permita mantener la seguridad jurídica vinculada con el respeto a la autonomía judicial y principio de especialidad, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial.

De esta manera, el objetivo de esta acción es el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales, pues evita un perjuicio irremediable cuando incurre el accionar de los jueces en una vulneración de las normas constitucionales, sea por acción u omisión en la sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

No se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tampoco tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino por lo contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las disposiciones y principios constitucionales. De allí que, la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce la garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, no hace las veces de un tribunal de alzada; por el contrario, interviene siempre que se verifiquen indicios de vulneraciones a los derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, esta Corte ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se haya vulnerado las reglas del debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos y de la naturaleza[2], sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de esta acción se justifica por la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de las personas.

Identificación de los problemas jurídicos

Con el objeto de determinar la existencia o no de las vulneraciones a los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida el 15 de noviembre de 2011 a las 08h00 por los jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al rechazar el recurso de casación, y en consecuencia confirmar en todas sus partes el fallo del tribunal *Ad quem* ¿Vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

2. La sentencia de casación laboral *ut supra* ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

[1] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 94.- "La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.
Artículo 437 ibídem.- "los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados. 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otro derecho reconocido en la Constitución".

[2] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 1.- "Objetivo y finalidad de la ley.- Esta ley tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional".

Argumentación y resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La sentencia expedida el 15 de noviembre de 2011 a las 08h00 por los jueces de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al rechazar el recurso de casación, y en consecuencia confirmar en todas sus partes el fallo del tribunal *Ad quem* ¿Vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El legitimado activo aduce que la sentencia cuestionada inobservó la jurisprudencia constitucional dictada por esta Corte Constitucional en un caso similar e idéntico en la parte objetiva y subjetiva referente a otro compañero de trabajo, la misma que se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 331 del 30 de noviembre de 2010. Indica que en otro fallo de casación laboral los jueces nacionales ordenaron el pago de la estabilidad laboral determinada en el contrato colectivo; sin embargo –dice el accionante- que la sentencia impugnada no resuelve respecto a la legitimidad o no del tercer contrato colectivo, pese haber resuelto en otro caso similar, que por disposición de la Corte Constitucional declara plena validez del tercer contrato colectivo, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica.

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

Este derecho le garantiza el respeto y plena aplicación de los preceptos constitucionales al ser la Norma Suprema que rige todo el ordenamiento jurídico, incluyendo la jurisprudencia por constituir y formar parte de las fuentes del derecho. De esta manera, se crea un estado de certeza en cuanto a la exigibilidad de los derechos en ella reconocidos, por tanto los juzgadores se encuentran en la obligación en todos los casos sometidos a su conocimiento y resolución, de aplicar las normativas constitucionales, legales y jurisprudenciales, previas, claras y públicas que rigen para la decisión de la *litis*, toda vez que, siendo la jurisprudencia una fuente de derecho es importante salvaguardar su cumplimiento en función del amparo a los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, y si las Salas respectivas de la Corte Nacional de Justicia pretenden un cambio en la jurisprudencia, esta debería estar correctamente analizada y fundamentada mediante sentencia. Es decir, si la Corte Nacional de Justicia mantiene un lineamiento jurisprudencial respecto de casos con similares patrones fácticos, su cambio precisa una justificación relevante, de lo contrario se alteraría el sentido de una fuente de derecho como es la jurisprudencia[3].

Es importante anotar que la decisión judicial impugnada ha sido emitida el 15 de noviembre de 2011 a las 08h00, es decir, posterior a las sentencias constitucionales expedidas por la Corte Constitucional, para el período de transición. En efecto, a continuación se puntualiza que las decisiones emitidas por la Corte de transición, en relación a las demandas extraordinarias de protección presentadas, tanto por la empresa TRIPLEORO C.E.M. y varias personas actoras del juicio laboral, en contra de las sentencias dictadas por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, son las siguientes:

a. **Sentencia 044-10-SEP-CC** emitida el 21 de octubre de 2010, dentro del caso 0037-10-EP, Leandro Ordóñez Salinas vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

b. **Sentencia 062-10-SEP-CC** dictada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0947-09-EP, José Alberto Maldonado Román vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

c. **Sentencia 063-10-SEP-CC** pronunciada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0948-09-EP, Jorge Raúl Caamaño Orellana vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

d. **Sentencia 065-10-SEP-CC** expedida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0949-09-EP, José David Marín vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

e. **Sentencias 066-10-SEP-CC** expedida el 27 de enero de 2011, dentro del caso 0944-09-EP, Francisco Matailo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

f. **Sentencia 067-10-SEP-CC** emitida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0945-09-EP, Miguel Garzón Valarezo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, los criterios expuestos con anterioridad por la Corte Constitucional influyen en el quehacer de las decisiones judiciales, pues, constituyen elementos conductores de la decisión venidera del caso análogo. De allí que, cuando se presenta en la judicatura una demanda o acción por parte de cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada en uno o más de sus derechos constitucionales, y si ese caso tiene como precedente una sentencia en la cual ya se tuteló el derecho reclamado, ha instalado condiciones de predictibilidad, por lo que, el ulterior caso necesariamente debe guardar armonía con el precedente jurisprudencial.

En efecto, la sentencia 044-10-SEP-CC del 21 de octubre de 2010, en lo principal expuso lo siguiente:

> (…) al amparo de estas normas constitucionales y legales los trabajadores de EMAPAM y los representantes de ésta, suscribieron el contrato colectivo de trabajo que consta de autos. Mas, en la sentencia de mayoría de la Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, tratando de interpretar la resolución del Tribunal, para dejar de aplicar este contrato, sostiene dicha mayoría que no hay "pronunciamiento alguno

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 112-14-SEP-CC, caso N.°2204-11-EP, de 23 de julio de 2014.

respecto a la existencia o validez del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo". Y que: "De lo expuesto se colige que las resoluciones en mención –aluden también a la del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje–, no han determinado la existencia del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo, por lo que la alegación de cosa juzgada, no procede". Es preciso incorporar, por ser procedente, otra opinión de esa mayoría, al mencionar que "la sentencia que se impugna, de conformidad con la prueba aportada y la normativa aplicable, ha determinado la inexistencia del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo, y por ende la improcedencia del pago de las indemnizaciones contractuales por ruptura unilateral de las relaciones de trabajo, resolución que es compartida por este Tribunal".

Concluyendo sobre este tema, el contrato de la índole que fuere, si está celebrado atendiendo la normativa pertinente, es ley para las partes y, como tal, "corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes", por lo que si, por acción u omisión, incumple, habría vulneración de derecho constitucional, que es efectivamente lo que se produjo al no haberse atendido las normas del contrato colectivo, cuya existencia está justificada y garantizada constitucionalmente.

(…) los terceros interesados, la Procuraduría General del Estado y quienes aparecen como legitimados pasivos, al resolver, sostienen que el contrato es nulo, sin efecto jurídico y, como tal, sin generar obligaciones, por no haberse obtenido el dictamen favorable. En el caso de estos últimos, en la sentencia de casación, refiriéndose a los términos de la demanda de inconstitucionalidad, dicen que ésta "estaba dirigida a considerar que la Ordenanza expedida el 05 de enero del 2004, por la Municipalidad de Machala, vulnera los derechos de los trabajadores, contraría la libertad de empresa y contratación"; es decir, lo que se determinó por el ex Tribunal Constitucional en la resolución del caso N.º 34-04-TC, publicada en el Registro Oficial N.º 18 del 16 de mayo del 2005, "fue que en la Ordenanza Municipal no se configuraba la denuncia formulada, siendo por tanto legal la solidaridad patronal entre el Municipio de Machala y TRIPLEORO CEM; no existiendo pronunciamiento alguno respecto a la existencia o validez del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo, pretensión que no fue parte de esta acción de inconstitucionalidad. De lo expuesto se colige que las resoluciones en mención, no han determinado la existencia del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo, por lo que, la alegación de cosa juzgada, no procede.

Conviene confrontar estas consideraciones con los términos de la resolución aludida. En efecto, en el segundo inciso de la cuarta consideración, el alto Tribunal de control de constitucionalidad sostiene que: "cabe indicar que el control de constitucionalidad que realiza este Tribunal consiste única y exclusivamente en comparar el texto de las normas impugnadas con el contenido de las disposiciones constitucionales, tratándose de una demanda de inconstitucionalidad por el fondo, como en el presente caso".

El texto del artículo 7 de la Ordenanza reproducido antes, dispuso que la Empresa de Economía Mixta conformada por el Municipio de Machala y la Empresa Sudamericana de Aguas ORIOLSA S. A., "mantendrán los mismos derechos y garantías laborales que han mantenido y mantienen en la actualidad de conformidad con lo establecido en el Contrato Colectivo vigente". Refiriéndose a dicho artículo, a su totalidad, no a parte alguna, el Tribunal manifestó que: "Esta disposición garantiza a los trabajadores el mantenimiento de los derechos y garantías laborales, como prevé el número 3 del Art. 35 de la Constitución"; esto es que el Tribunal, al comparar el texto de la disposición del mencionado artículo 7, con la norma constitucional, resolvió que todo era constitucional y no como argumentan los miembros de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, que el Tribunal no hizo pronunciamiento sobre la validez del contrato, podría decirse también, sin que éste sea criterio de la Corte, que tampoco se pronunció por la nulidad del contrato. Resulta así que al interpretar la resolución antes referida, dichos juzgadores vulneraron una parte del ordenamiento jurídico, esto es, el numeral 3 del artículo 35 al que se refiere dicha resolución del Tribunal Constitucional, así como el numeral 1 del artículo 76, todo ello de la vigente Constitución de la República (sic).

Las consideraciones precedentes confieren seguridad jurídica en la expedición de las decisiones judiciales ulteriores, pues resguardan los derechos constitucionales con miras a alcanzar el principio de justicia laboral, por tanto, no es dable que la Corte Nacional de Justicia pase por alto los razonamientos contenidos en las referidas sentencias emanadas del máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia, es preferible que la jurisdicción ordinaria observe los lineamientos jurídicos elaborados por la jurisdicción constitucional.

Sin embargo, en el caso *sub judice*, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al momento de expedir la sentencia ahora materia del control constitucional, ciertamente han omitido observar la *ratio decidendi* constante en las citadas sentencias constitucionales, apartándose del artículo 440 de la Constitución de la República que determina "Las sentencias y autos de la Corte Constitucional tendrá el carácter de definitivas e inapelables", es decir, la emisión de las decisiones constitucionales tienen el carácter de vinculantes, por lo tanto, una de las obligaciones que tenían los jueces nacionales era dictar la resolución observando las garantías del debido proceso y las consideraciones constantes en las sentencias mencionadas anteriormente, de esta forma, las premisas a las cuales llegó la Corte Constitucional para el período de transición, debían servir de fundamento y base para la expedición de la sentencia de casación laboral; no obstante, los legitimados pasivos, al expedir el fallo impugnado, no cumplieron con lo establecido por la Corte de transición, vulnerando así la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución.

2. La sentencia de casación laboral *ut supra* ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

La Constitución de la República ha previsto como parte de las garantías del derecho a la defensa en el artículo 76 numeral 7 literal **l**, el de la motivación en los siguientes términos:

> 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 (…).

La norma constitucional, claramente, establece que en toda resolución debe enunciarse los principios y normas jurídicas en que se fundamenta la decisión, y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, de tal manera que la motivación no se limita únicamente a la invocación abstracta de las disposiciones legales, sino también que dichas normas sean concordantes con los antecedentes y coherentes con lo que se resuelve, presentando razones que permitan establecer con claridad que de la decisión judicial se desprenda una inferencia lógica entre los antecedentes fácticos y la norma jurídica aplicada.

Respecto a la motivación, la Corte Constitucional mediante sentencia N.° 020-13-SEP-CC señaló que: "La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial-, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano".[4]

La Corte Constitucional, para el período de transición estableció algunos elementos que deben contener las sentencias, para que las mismas se encuentren debidamente motivadas, conforme consta en el párrafo siguiente:

> Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto[5].

En el presente caso, el examen de constitucionalidad va a estar encaminado a determinar si la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.° 0732-2009, cumplió o no los requisitos que comprenden la garantía de motivación, esto son: el elemento de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Respecto a la razonabilidad

Este elemento advierte al juez que la resolución judicial no debe imponer criterios que sean contrarios a la Constitución, que las decisiones deben ser acordes a los principios constitucionales y a la legislación existente. Consiste en la obligación del juzgador hacer uso de las fuentes del derecho que ofrece para resolver el caso concreto; en otras palabras, el sustento jurídico de la decisión adoptada por la autoridad judicial, será razonable en la medida en que se fundamente en las fuentes de derecho pertinentes y aplicables a aquel y no únicamente en una percepción subjetiva de lo que corresponde resolver.

En el caso *sub judice*, el accionante demandó en juicio laboral, el pago de los derechos e indemnizaciones laborales en contra del Municipio de Machala, en las personas de sus representantes legales y de TRIPLEORO C.E.M. en la persona de su gerente general y representante legal, en forma solidaria y por sus propios derechos, conforme lo establece la disposición transitoria de la Ordenanza Municipal, y lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución Política de 1998, concordante con el artículo 41 del Código del Trabajo.

La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, que conoció el recurso de casación, en sentencia manifestó lo siguiente:

> (…) **4.1**.- En los considerandos cuarto, quinto y sexto de la sentencia impugnada se hace un análisis preciso y detallado respecto al primer cargo formulado por el recurrente referente a la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, estableciendo que: las disposiciones del código del trabajo sobre la responsabilidad patronal en los casos de extinción de la persona jurídica contratante, o de cesión, enajenación o cualquier otra modalidad, establecen que la responsabilidad patronal debe ser asumida por el nuevo empleador; del artículo 193 de la Ley de Régimen Municipal; así como de las disposiciones transitorias de la Ordenanza Municipal emitida el 5 de enero del 2004, se desprende claramente el establecimiento de la responsabilidad solidaria entre la Municipalidad de Machala y la empresa de economía mixta Tripleoro C.E.M; incluso se hace referencia a la resolución del Tribunal Constitucional mediante la cual se rechazó la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de la mencionada Ordenanza, rechazo que se sustenta en el principio de protección de los derechos del trabajador contemplados en la Constitución y en el Código del Trabajo. Por consiguiente necesariamente debe concluirse que los juzgadores de instancia en ningún momento dejaron de aplicar las normas procesales citadas por el recurrente, por el contrario aplicaron debidamente las normas de derecho mencionadas e hicieron uso de la atribución legal de valorar el acervo procesal conforme a las reglas de la sana critica (…). (sic)

---

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

[5] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

Como se puede observar, los jueces nacionales en el texto de la sentencia cuestionada simplemente se remiten al análisis del tribunal *ad quem* sin mencionar ninguna norma respecto a los asuntos puestos en su conocimiento y resolución, esto es, al pago de estabilidad laboral determinada en el contrato colectivo, de la legitimidad del tercer contrato colectivo, pese haber resuelto en otro caso similar el recurso de casación. Así mismo, omiten observar los razonamientos expuestos en las sentencias constitucionales que dilucidaron los temas mencionados, lo que nos permite establecer la ausencia de razonabilidad en la sentencia demandada.

En consecuencia, esta Corte considera que no se ha cumplido el criterio de la razonabilidad en el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a la ausencia de normas que sustenten la decisión judicial y la omisión de los precedentes constitucionales referidos en el primer problema jurídico de esta sentencia.

En cuanto al requisito de la lógica

El parámetro anotado tiene relación directa con la coherencia de los elementos ordenados y concatenados que permiten construir un juicio de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución, en este sentido debe existir coherencia entre las premisas que componen el argumento del juzgador con la conclusión a la que llega de acuerdo a su razonamiento, este elemento debe erigirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador.

En este sentido, hay que señalar que la sentencia impugnada tampoco cumple con el requisito de la lógica, en vista de que los jueces de la Sala, omiten pronunciar sobre la satisfacción de las indemnizaciones laborales a los demandados en forma solidaria, lo que ocasiona incoherencia en la decisión adoptada, pues, los jueces previamente habían expuesto los elementos de convicción suficientes que les permitan llegar a una comprensión clara de los hechos, debiendo considerarse que por el principio de *iura novit curia* -el juez conoce el derecho-, correspondía concluir concatenadamente, tanto más, cuando los jueces laborales como garantes de los derechos constitucionales, debían procurar la reparación del derecho del accionante.

Asimismo, en cuanto a los puntos alegados por el accionante que consta a fojas 109 del expediente de casación, sobre la validez del tercer contrato colectivo y el pago de estabilidad laboral determinada en ese contrato, los jueces nacionales no se han pronunciado al respecto.

La validez del tercer contrato colectivo y el pago de estabilidad laboral determinada en ese contrato, conforme ya lo ha señalado esta Corte, tienen gran importancia, en vista de que generan derechos y obligaciones que les corresponde tanto a los trabajadores como a los empleadores dentro del establecimiento, siendo el objetivo primordial de este tipo de contratos salvaguardar los derechos de los trabajadores al establecer en ellos las condiciones de trabajo, salarios, y demás beneficios a los que todo trabajador tiene derecho, por tanto, no pueden ser desconocidos ni menoscabados.

En este sentido los jueces de casación laboral, debían pronunciarse, y consecuentemente ordenar la satisfacción de los derechos reclamados, garantizando la reparación integral de los derechos del trabajador; esta falta de pronunciamiento por parte de los jueces de la Sala provoca que no se cumpla con el presupuesto de la lógica, ya que, dejaron de analizar la validez del tercer contrato colectivo y el pago de estabilidad laboral que se determinó en ese contrato, lo cual ciertamente vulnera el derecho a la motivación que le asiste al accionante.

Sobre el requisito de la comprensibilidad

Este requisito de la motivación 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".

Para el efecto, la comprensibilidad de la sentencia debe permitir a las partes procesales y particularmente al gran auditorio social, comprender claramente las ideas y motivos de la decisión. En este sentido, una vez revisada la sentencia impugnada, la Corte Constitucional señala que dado que no se trató los puntos centrales propuestos por el accionante, como es la validez del tercer contrato colectivo y el pago de estabilidad laboral que se determinaba en ese contrato, a pesar de que fue invocada dentro de la sustanciación del recurso de casación, la sentencia analizada no cumple con el parámetro de la comprensibilidad, en vista que no se evacuaron todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas, más aún cuando estos puntos merecieron pronunciamiento en casos similares como: sentencias N.º 062-10-SEP-CC, N.º 063-10-SEP-CC, N.º 064-10-SEP-CC, N.º 065-10-SEP-CC, N.º 066-10-SEP-CC, N.º 067-10-SEP-CC, expedidas por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de las acciones extraordinarias de protección interpuestas por la empresa TRIPLEORO C.E.M. y varias personas actoras del juicio laboral, en contra de las sentencias expedidas por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

Las consideraciones jurídicas que expone la Corte Constitucional en las citadas sentencias, son complementarias, pues en ellas se establecen los criterios de validez del contrato colectivo, asimismo se indica que únicamente los trabajadores pueden alegar la nulidad de los contratos, no cabe que otro lo haga. Estos criterios constituyen líneas de pensamiento jurídico que se debe aplicar a casos futuros como en la presente causa, toda vez que se caracteriza por: a) los argumentos pragmáticos, es decir, la uniforme aplicación de las leyes, la economía procesal, la predicción de las decisiones judiciales, la seguridad jurídica y el prestigio de los jueces; y, b) el argumento de justicia formal, esto es, la consagración del principio de igualdad, que seres o situaciones que integran una misma categoría o grupo sean tratados de forma idéntica.

Revisado los argumentos expuestos en la sentencia impugnada, en ella no aparece que los legitimados pasivos hayan aplicado los criterios jurisprudenciales constantes en las mencionadas sentencias constitucionales, incurriendo en la falta de motivación, pues los motivos deben estar expresa o implícitamente establecidos en la decisión judicial, corroborado con la *ratio decidendi* adoptados con anterioridad, en otros casos similares, lo que no ocurre en el presente caso.

Con estas consideraciones se concluye que la sentencia impugnada presenta inconsistencias respecto a los parámetros de razonabilidad, lógica y compresibilidad, configurándose la vulneración de la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Otras consideraciones

Por otra parte, para efectos de dilucidar el fondo de las pretensiones del legitimado activo dentro del juicio laboral materia del recurso de casación, conviene también que los jueces de casación laboral observen y apliquen al caso, el precedente jurisprudencial obligatorio N.° 001-12-PJO-CC emitido el 5 de enero de 2012 por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuya línea de pensamiento jurídico adoptado dice lo siguiente:

Criterios jurisprudenciales de unificación

> **22.-** Las líneas de pensamiento jurídico del Pleno de la Corte Constitucional aquí analizadas son complementarias y representan la línea de decisión de mayoría, sin que exista una sentencia en un sentido contrario (línea de minoría). Los criterios ya unificados para aplicar a los casos con identidad objetiva, y que constituyen criterios obligatorios para los casos con identidad objetiva son:
>
> **22.1.-** No se pudo comprobar que los accionantes hayan sido impedidos de promover la acción laboral correspondiente; tampoco que haya existido discriminación alguna, por el contrario, han podido ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las partes demandadas; pero la declaración infundada de la inexistencia del contrato, cuando hay elementos objetivos que demuestran lo contrario, vulnera el artículo 11 numeral 3 de la Constitución;
>
> **22.2**.- Al mismo tiempo, se vulneró el derecho al debido proceso, al no garantizar el cumplimiento de disposiciones del contrato colectivo;
>
> **22.3**.- Luego, por una parte, el artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Suplemento del Registro Oficial No. 181 del 30 de abril de 1999) no dispone que se obtenga previamente un dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy Ministerio de Economía y Finanzas); y,
>
> **22.4.-** No es responsabilidad de los trabajadores la existencia del contrato colectivo, puesto que no cabe que otra persona alegue la nulidad de los contratos laborales, por lo cual se vulneraron los derechos a la tutela efectiva, imparcial y expedita, la seguridad jurídica y las garantías laborales.
>
> **Efectos para casos futuros**
>
> **23**. De acuerdo a lo analizado y en aplicación de lo establecido en los artículos 191 numeral 2 literal c de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 26 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y el acápite 19.2.1 del "Protocolo para la elaboración de Precedentes Constitucionales Obligatorios", los criterios jurisprudenciales de la Corte mencionados son de obligatorio cumplimiento para los casos futuros que guarden identidad objetiva con los hechos y pretensión establecidos en este precedente constitucional de unificación. Esta sentencia constituirá jurisprudencia constitucional obligatoria y es un precedente constitucional de unificación y de fundación de línea jurisprudencial, pero únicamente para los casos que se ajusten a los hechos y pretensión analizados en esta sentencia (identidad objetiva), respecto de los casos en conocimiento de la Corte. La razón de esto radica en la naturaleza de la sentencia de unificación de jurisprudencia, cuyos efectos son "inter pares" (entre pares), es decir, su alcance es horizontal y busca vincular a los jueces de la propia Corte, a través de criterios unificados jurisprudencial y casuísticamente; mientras que los precedentes jurisprudenciales obligatorios pueden tener, además, efectos erga omnes, teniendo un alcance vertical respecto del sistema jurídico y los operadores jurídicos, sin perjuicio de que los criterios establecidos en esta sentencia de unificación pudieran guiar a la interpretación e integración del derecho en casos análogos y puestos a conocimiento de los jueces ordinarios.
>
> (…) **25.-** Luego, de acuerdo a la razón sentada por la Secretaría General de la Corte el 13 de diciembre del 2011, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 8 de diciembre del 2011, se establece que los siguientes casos tienen relación entre sí, y se encuentran en proceso de sustanciación, por lo cual les será aplicable automáticamente lo dispuesto en este precedente derivado de unificación[6].

Como se puede observar, ésta sentencia determinó que los juzgadores de la jurisdicción ordinaria habrían desconocido el tercer contrato colectivo que les daba a los demandantes estabilidad laboral, por lo que declaró la vulneración de los derechos constitucionales, estableciendo la legalidad del tercer contrato colectivo celebrado con el Municipio de Machala, así como el derecho a la estabilidad laboral.

En el presente caso, según expone el legitimado activo, las sentencias tutelaron y en consecuencia dispusieron el pago de la estabilidad laboral determinada en el contrato

[6] Corte Constitucional para el período de transición. Sentencia de unificación de la jurisprudencia vinculante No. 001-12-PJO-CC, caso No. 893-09-EP acumulados, expedido el 5 de enero de 2012.

colectivo, sin embargo, la sentencia demandada en esta acción, no resolvió nada sobre la legitimidad o no del tercer contrato colectivo, por lo que solicitó la reparación de sus derechos constitucionales, tal como aconteció en su momento en los casos señalados.

Ahora bien, coinciden los hechos y pretensiones en los casos mencionados, por tanto, corresponde aplicar los criterios uniformes expuestos en la sentencia N.° 001-12-PJO-CC, del 5 de enero de 2012 al presente caso, toda vez que, aquellos contienen identidad objetiva respecto de los hechos identificados que ya fueron resueltos y que tienen relación entre sí. En tal virtud, el juez ordinario no debe olvidar que por mandato constitucional para asegurar el debido proceso a más de las garantías básicas, las leyes, deben observar y atenerse a los precedentes jurisprudenciales a la hora de expedir su sentencia, pues dispone el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador, cuando señala:

> La jueza o juez ponente (…) deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala.

En el presente caso, los juzgadores de casación laboral inobservaron el precepto constitucional *ut supra,* y en consecuencia, los precedentes jurisprudenciales mencionadas en esta sentencia, la misma que fue destacada por esta Magistratura en sentencia N.° 322-15-SEP-CC expedida el 30 de septiembre de 2015, así:

> La importancia de los criterios jurisprudenciales radica por cuanto ilustra e informa, proporcionándoles antecedentes jurídicos sobre los problemas controvertidos y resueltos aplicables a casos concretos.
>
> Actualmente, los precedentes constitucionales tienen trascendental importancia en materia de derechos constitucionales, pues, proporciona antecedentes jurídicos sobre el tema controvertido. Su importancia radica por su contenido, pues son profundamente meditadas, cuanto por su autoridad, puesto que proviene de la más alta Corte de justicia de la República. Por esta doble razón sirve de guía para la recta interpretación y aplicación del derecho en el *thema decidendum*. Así, las consideraciones jurídicas que anteceden al caso concreto constituyen una condición *sine qua non* para la buena realización del oficio del juez, pues, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional se fortifica en virtud de los métodos y reglas de la interpretación jurídica que orienta para explicar el problema, para describir lealmente las respuestas, para desentrañar los senderos posibles, para arribar a una solución integral, justa, conveniente, razonable, ponderada y factible.
>
> En resumen, al existir jurisprudencia constitucional vinculante para casos futuros como el presente y acogiendo la línea de pensamiento, esta Corte Constitucional considera: i) que el contrato colectivo de trabajo por su concepción, naturaleza y norma misma, es ley para las partes contratantes, ii) de conformidad con las disposiciones legales y judiciales, el trabajador es el único que puede alegar la nulidad del contrato, iii) no recae la responsabilidad en el trabajador sobre la existencia legal o no del contrato colectivo de trabajo, y iv) la sentencia impugnada y recurrida al no dar valor jurídico al tercer contrato colectivo de trabajo no garantiza como es su obligación el cumplimiento del mismo (…)[7].

Con las consideraciones que quedan expuestas, esta Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales del trabajador accionante, por lo que corresponde tutelar y ordenar la correspondiente reparación de los derechos e intereses de éste.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de la motivación, consagrados en el artículo 82 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medida de reparación integral, esta Corte dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia impugnada, expedida el 15 de noviembre del 2011 a las 08h00 por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.° 0732-2009.

   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 casación.

   3.3.- Devolver el expediente a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia a fin de que previo sorteo, los nuevos jueces que conformaran la mencionada Sala resuelvan considerando para ello los razonamientos expuestos en esta sentencia, así como el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.° 001-12-PJO-CC, expedida dentro de la causa N.° 0893-09-EP acumulados.

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 322-15-SEP-CC expedida el 30 de septiembre de 2015, dentro del caso N.° 2207-11-EP.

3.4.- En virtud de lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.° 001-12-PJO-CC, expedida dentro de la causa N.° 0893-09-EP acumulados, se ordena que las disposiciones contenidas en el mismo sean observadas y ejecutadas en todas sus partes. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.5.- En atención y por efectos de la responsabilidad solidaria, los nuevos jueces designados deberán ordenar que la empresa TRIPLEORO CEM, satisfaga las indemnizaciones laborales desde que se benefició de la prestación de los servicios de los trabajadores para el cumplimiento del contrato de asociación; y con anterioridad a dicha fecha, al Municipio de Machala, como patrono de la ex EMAPAM.

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, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2209-11-EP

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 002-16-SIS-CC

CASO N.º 0074-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 24 de junio de 2011, el economista Guillermo Antonio Quezada Terán en calidad de gerente general y representante legal de la compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala TRIPLEORO CEM, presentó acción de incumplimiento con respecto a la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.º 0944-09-EP por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 25 de noviembre de 2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de junio de 2011, certificó que la acción N.º 0074-11-IS tiene relación con el caso N.º 0944-09-EP, que se encuentra resuelto.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo, el 21 de julio de 2011, correspondió al juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemaire, la sustanciación de la causa signada con el N.º 0074 -11-IS, quien mediante providencia del 11 de octubre de 2011, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la misma a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia para que en el término de diez días desde la recepción de la providencia, emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento de la sentencia que se demanda, sentencia signada con el N.º 066-10-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.º 0944-09-EP; asimismo, dispuso la notificación de la providencia al accionante y designó al actuario.

El 6 de noviembre de 2012, en cumplimiento con lo previsto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador.

De conformidad con el sorteo de causas llevado a cabo por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, se remitió el expediente de la causa N.º 0074-11-IS a la jueza constitucional sustanciadora Ruth Seni Pinoargote. El 4 de septiembre de 2014, la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

El accionante señala que la sentencia N.º 066-10-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 0944-09-EP por la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sido incumplida toda vez que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia a través de su sentencia del

13 de junio de 2011, no ha cumplido lo determinado en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, cuyo fallo, en lo principal, dispuso:

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia pronunciada a las 15h00 del día 11 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 139-2009, en la causa laboral que el recurrente sigue en contra del Municipio de Machala y de la Compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala, TRIPLEORO CEM, por haber vulnerado los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82 y en los numerales 2, 3 y 13 del artículo 326 de la Constitución de la República.

2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 9 de septiembre del 2008 a las 08h50, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante señala que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al dictar su sentencia del 13 de junio de 2011, no ejecutaron de forma integral ni adecuada el contenido de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, ya que la referida sentencia estableció claras disposiciones que no fueron ejecutadas de la forma establecida.

En aquel sentido, el accionante ha señalado que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales, por cuanto, a través del recurso de casación, se afectó el principio de la cosa juzgada. Agrega además que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales, a lo que expone lo siguiente:

> La Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia con su ejecución inadecuada ha atentado contra los derechos constitucionales del actor del juicio laboral y de mi (sic) representada tanto por acción como por omisión. Por acción en lo referente a la seguridad jurídica y al debido proceso, y por omisión al no motivar bajo los precedentes de la sentencia de la Corte Constitucional y negarme tutela efectiva de derechos. En ambos casos, por acción y omisión, de no ser remediada mediante la presente acción de incumplimiento, genera una peligrosa vulneración de derechos patrimoniales de mi Representada. **La conducta inconstitucional de la Corte de Casación debe ser sancionada por la Corte Constitucional empleando todos los medios y mecanismos para la ejecución Integral de su sentencia**… (Énfasis en el texto original).

Pretensión concreta

El economista Guillermo Antonio Quezada Terán en calidad de gerente general y representante legal de la compañía de Economía Mixta de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala TRIPLEORO CEM, dentro de sus pretensiones, señala:

> En virtud de lo expuesto, solicito, comedidamente, a los señores Jueces Constitucionales del Pleno de la Corte Constitucional, aceptar acción por incumplimiento presentada en contra de los Jueces Nacionales de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en consecuencia, declarar el incumplimiento PARCIAL de la sentencia No. 066-10-SEP-CC, y, dejando sin efecto la sentencia pronunciada el 13 de junio de 2011, las 09h30, disponer que – dictando nueva sentencia de casación – cumplan integral y adecuadamente las disposiciones positivas y negativas dispuestas por la Corte Constitucional y que, en definitiva, se concretan a:
>
> 1.- Que, los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de sanción, de acuerdo con el número 2 de la parte resolutiva de la sentencia No. 066-10-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, conozcan y resuelvan en sentencia de casación, exclusivamente, los recursos de casación interpuestos por el actor señor Francisco Tomás Matailo Armijos, por sus propios derechos, y por la demandada la Compañía Triple Oro CEM de conformidad con el auto ejecutoriado por el Ministerio de la Ley dictado por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en virtud del cual, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Casación se inadmitió el recurso de casación propuesto por la Municipalidad de Machala, inadmitieron a trámite los recursos de casación propuestos por el actor Tripleoro CEM, y ordenó, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Casación, correr traslado a las partes por el término de 5 días para que sean contestados fundamentadamente.
>
> 2.- Que, los Jueces de la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia, bajo prevenciones legales de sanción, de acuerdo con el número 1 de la parte resolutiva de la sentencia No. 066-10-SEP-CC en concordancia con la sentencia No. 044-10-SEP-CC expedida por el Pleno de la Corte Constitucional en el caso No. 0037-10-EP, dicten sentencia de casación que, aceptando los recursos de casación del actor y de TRIPLEORO

CEM proceda a reconocer y liquidar los derechos e indemnizaciones laborales de Franciso Tomás Matailo Armijos, declarando que las indemnizaciones deben ser solucionadas por la I. Municipalidad de Machala, respecto de cual ha causado cosa juzgada el auto de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

3.- Que, para el efecto y cabal cumplimiento de esta sentencia, hacer conocer el contenido de la misma al Consejo Nacional de la Judicatura, para los fines legales consiguientes.

Contestación a la demanda

Conforme consta a fs. 73 del expediente constitucional, el 9 de septiembre de 2014, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia fueron notificados con el contenido de la providencia del 4 de septiembre de 2014 a las 08:35, suscrito por la jueza constitucional sustanciadora Ruth Seni Pinoargote, en la cual se les concedió el término de 10 días para que presenten un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda. Sin embargo, los mencionados jueces, no han presentado su respectivo informe conforme fue el requerimiento de esta Corte.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales nace a la luz de la necesidad de dar vida y ejecutabilidad al texto constitucional, si bien los postulados, principios y normas que declara la Constitución de la República son altamente garantistas, solo pueden encontrar un asidero real en la efectiva realización de lo instituido, en tal virtud, toda derivación de las referidas garantías y derechos debería contar con una herramienta efectiva que permita no solo su declaración sino su ejecución y consolidación.

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo organismo de control, interpretación y administración de justicia constitucional, es el eje fundador no solo de la efectiva administración de justicia en la referida materia sino que se establece como un pilar fundamental en la consolidación y formación del Estado constitucional de derechos y justicia.

Así, y teniendo en cuenta que la verificación del cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales no es solo una necesidad sino una obligación prevista tanto en la Constitución de la República a través de sus artículos 86 numeral 3 inciso final, 436 numeral 9 de la Constitución de la República y a través de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 162 y siguientes, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de su sentencia N.º 0012-09-SIS-CC expresó:

> A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada 'jurisdicción abierta', por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras "la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral[1].

Asimismo, se ratificó también a través del auto de verificación dentro de la causa N.º 0063-10-IS en la que, respecto de la acción de incumplimiento de sentencias, se fundó:

> En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que el mecanismo para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales previsto en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, "tiene el propósito de tutelar traducido en objetivos de protección", destinados a remediar las consecuencias del incumplimiento de una decisión del Tribunal, Corte Constitucional o judicaturas que conozcan de garantías jurisdiccionales, por parte de la autoridad a la que corresponde acatarla y cumplirla. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública obligada por la decisión para, según ello, adoptar las medidas pertinentes, de ser procedente la acción.

Por todo lo expuesto, la acción de incumplimiento de sentencias se consagra como el mecanismo efectivo de revisión, tanto formal como material de las actuaciones no solo de los operadores de justicia, sino de quienes tienen directa obligación de cumplir con lo resuelto y dictaminado por la Corte Constitucional en el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia.

Determinación del problema jurídico

A fin de determinar si los legitimados pasivos han incurrido en el incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC del 25 de noviembre de 2010, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, el problema jurídico a ser resuelto en el marco de la presente causa es el siguiente:

1 Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.° 0012-09-SIS-CC, caso N.° 0007-09-IS.

¿Se ha dado efectivo cumplimiento a la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 25 de noviembre de 2010?

Para empezar con el desarrollo del problema jurídico planteado, resulta oportuno recordar lo dispuesto en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, cuando en su parte resolutiva estableció una medida de reparación en la cual otra Sala Casacional de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva los recursos de casación; así, la sentencia dispuso: "… que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 9 de septiembre del 2008 a las 08h50, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro".

Bajo este escenario procede entender cuáles son las implicaciones que las medidas de reparación generan, además, en la parte procesal específica, comprender el ámbito de acción del recurso de casación. Con respecto a las medidas de reparación integral es necesario señalar que las mismas se constituyen parte fundamental en la consolidación y el mantenimiento del Estado constitucional de derechos y justicia. Al respecto, la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 146-14-SEP-CC dentro del caso N.º 1773-11-EP, ha expuesto lo siguiente:

> La reparación integral tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual la Constitución del 2008 y posteriormente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional recogen criterios y contextualizan la efectiva reparación de los derechos constitucionales mediante su aplicación. (…) En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un "derecho" y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración.

Conforme el texto de la sentencia constitucional previamente citada, se puede colegir que las medidas de reparación integral no están orientadas exclusivamente a vigilar y garantizar el respeto de los derechos constitucionalmente consagrados, sino que, además deben estar orientadas a reparar los efectos que pudo haber causado la vulneración de un determinado derecho, tanto al afectado directo como a la sociedad en general.

Cabe puntualizar que el ámbito de análisis de las medidas de reparación integral debe realizárselo bajo dos esferas: la primera, relacionada con el cumplimiento formal de aquello que se ha determinado en la sentencia o dictamen y la otra parte, relacionada con la ejecución misma de lo ordenado en sentencia, lo cual pretende la consolidación real del ejercicio de los derechos dentro del marco del nuevo modelo de estado.

Enmarcando el análisis en el caso *sub judice*, se determina que el primer elemento señalado, es decir, el elemento formal ordenado en la medida de reparación integral, consiste en que sea una nueva Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia la que conozca y resuelva los recursos de casación presentados por las partes, de ahí que su cumplimiento ha sido verificado en razón de que fue otra Sala de la Corte Nacional de Justicia la encargada de conocer y resolver los recursos interpuestos por las partes. Lo dicho denota que se ha dado efectivo cumplimiento al elemento formal de la medida de reparación integral constante en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición.

En cuanto al segundo elemento de la medida de reparación integral, esto es la materialidad del cumplimiento, es oportuno analizar las siguientes consideraciones: La presente acción de incumplimiento fue presentada por el presunto incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 0944-09-EP en dicho fallo, esta Corte aceptó la acción extraordinaria de protección en virtud de haberse determinado la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 75, 76 numeral 1, 82 y 326 numerales 2, 3 y 13 de la Constitución de la República. De esta manera, la plena ejecución de la medida de reparación debe reestablecer dichos derechos al estado previo a su vulneración, puesto que, conforme ha quedado indicado, este es el objetivo principal con el cual se dictan las medidas de reparación integral.

Bajo este escenario, el establecimiento de la disposición relacionada a que los recursos de casación presentados por los accionantes, deben ser conocidos por una nueva Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se constituye como una medida de reparación cuya finalidad concreta es el retorno del derecho al estado previo a su vulneración, garantizando la no repetición de las vulneraciones, procurando lograr el mejor y más efectivo ejercicio del derecho.

Es importante anotar que la Corte Constitucional ha dictado decisiones frente a casos análogos y de igual forma, ha expuesto criterios de unificación que deben ser observados por los jueces casacionales al momento de dar cumplimiento a las sentencias constitucionales.

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda fue dictada el 13 de junio de 2011 a las 09:30, por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, es decir, posterior a las sentencias constitucionales expedidas por la Corte Constitucional, para el período de transición, en casos análogos. En efecto, a continuación, se puntualizan las decisiones emitidas por la Corte de Transición, en relación a las demandas extraordinarias de protección presentadas, tanto por la empresa TRIPLEORO CEM y varias personas actoras del juicio laboral en contra de las sentencias dictadas por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia:

a. Sentencia 044-10-SEP-CC emitida el 21 de octubre de 2010, dentro del caso 0037-10-EP, Leandro Ordóñez Salinas vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

b. Sentencia 062-10-SEP-CC dictada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0947-09-EP, José Alberto Maldonado Román vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

c. Sentencia 063-10-SEP-CC pronunciada el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0948-09-EP, Jorge Raúl Caamaño Orellana vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

d. Sentencia 065-10-SEP-CC expedida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0949-09-EP, José David Marín vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

e. Sentencias 066-10-SEP-CC expedida el 27 de enero de 2011, dentro del caso 0944-09-EP, Francisco Matailo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

f. Sentencia 067-10-SEP-CC emitida el 25 de noviembre de 2010, dentro del caso 0945-09-EP, Miguel Garzón Valarezo vs. Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

En tal virtud, los criterios expuestos con anterioridad por la Corte Constitucional influyen en el quehacer de las decisiones judiciales, los que constituyen elementos conductores de la decisión venidera del caso análogo. De allí que, cuando se presenta en la judicatura una demanda o acción por parte de cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada en uno o más de sus derechos constitucionales, y si ese caso tiene como precedente una sentencia en la cual ya se tuteló el derecho reclamado, ha instalado condiciones de predictibilidad, por lo que, el ulterior caso necesariamente debe guardar armonía con el precedente jurisprudencial.

Las consideraciones precedentes confieren seguridad jurídica en la expedición de las decisiones judiciales ulteriores, pues resguardan los derechos constitucionales con miras a alcanzar el principio de justicia laboral, por tanto, no es dable que la Corte Nacional de Justicia pase por alto los razonamientos contenidos en las referidas sentencias emanadas del máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia, es preferible que la jurisdicción ordinaria observe los lineamientos jurídicos elaborados por la jurisdicción constitucional.

Sin embargo, en el caso *sub judice*, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al momento de expedir la sentencia ahora materia del control constitucional, ciertamente, han omitido observar la *ratio decidendi* constante en las citadas sentencias constitucionales, apartándose del artículo 440 de la Constitución de la República que determina: "Las sentencias y autos de la Corte Constitucional tendrá el carácter de definitivas e inapelables"; es decir, la emisión de las decisiones constitucionales tienen el carácter de vinculantes, por lo tanto, una de las obligaciones que tenían los jueces nacionales era dictar la resolución observando las garantías del debido proceso y las consideraciones constantes en las sentencias mencionadas anteriormente, de esta forma, las premisas a las cuales llegó la Corte Constitucional, para el período de transición, debían servir de fundamento y base para la expedición de la sentencia de casación laboral; no obstante, los legitimados pasivos, al expedir el fallo impugnado, no cumplieron con lo establecido por la Corte de transición, vulnerando así la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución.

En virtud de lo señalado compete realizar una revisión integral de lo dispuesto en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, realizando un contraste con aquello que fue dispuesto por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia a través de su sentencia del 13 de junio de 2011 a las 09:30.

En este contexto, es pertinente recordar lo dispuesto en la parte resolutiva de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC emitida por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición:

1. Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el accionante y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia pronunciada a las 15h00 del día 11 de noviembre del 2009, por la mayoría de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación N.º 139-2009.

2. Disponer que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva los recursos de casación interpuestos por las partes actora y demandada de la sentencia dictada el día 9 de septiembre del 2008 a las 08h50, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

La Corte Constitucional, para el período de transición, tomó la decisión antes descrita luego de realizar un análisis de varias premisas o supuestos que constan en la parte motiva de dicho fallo; en este sentido, se vuelve necesario conocer cuáles fueron los principales argumentos utilizados en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, específicamente aquellos relacionados a la aplicación directa de una ordenanza municipal por parte de la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia. Así, la sentencia señaló:

> Sin temor a equívoco alguno, de la letra de estas partes de las consideraciones del fallo impugnado con la acción que origina este procedimiento, se infiere que la Segunda Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia tuvo el convencimiento pleno de que entre el Municipio de Machala y la empresa TRIPLEORO CEM, tenían que afrontar solidariamente las obligaciones laborales pertinentes de los contratos de trabajo que tuvo dicho Municipio y EMAPAM con los trabajadores, entre ellos, el legitimado activo…

Adicionalmente, y dentro del mismo análisis, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó: "Confrontado el contenido de la sentencia con estas normas constitucionales, resulta evidente que no hubo observación de los mismos, como con la del artículo 82 de la Constitución, relativo a la seguridad jurídica, al dejarse de aplicar las disposiciones de dicha ordenanza, que son parte integrante del ordenamiento jurídico del país…".

Ahora bien, una vez que ha quedado determinado cuales han sido los principales argumentos utilizados por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, corresponde revisar si la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia incumple o no con el objetivo final de la medida de reparación ordenada por la Corte Constitucional, para el período de transición, en cuanto a la vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 75, 76 numeral 1, 82 y 326 numerales 2 y 13 de la Constitución de la República; esto es, derechos de acceso gratuito a la justicia, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, derecho al trabajo en las garantías de irrenunciabilidad e intangibilidad, y la de contratación colectiva, en su orden.

La sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia emitida el 13 de junio de 2011 a las 09:30, en su parte resolutiva, dispone:

> En mérito a lo expuesto, esta Primera Sala de lo Laboral, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso de casación de la I. Municipalidad de Machala y del actor, reformando parcialmente la sentencia de Segunda Instancia, se dispone que el a quo proceda a la reliquidación de las indemnizaciones respectivas, en la forma que se determina en los considerandos de este fallo, indemnizaciones que deben ser solucionadas por TRIPLEORO S.A.; se rechaza el recurso de casación de esta demandada, por no tener fundamento…

Ahora bien, en lo concerniente a la parte motiva de la sentencia, la Primera Sala de lo Laboral en un primer momento, establece su competencia y señala los argumentos utilizados por las partes recurrentes, además realiza un análisis de la ordenanza emitida por la Ilustre Municipalidad de Machala, en especial, lo referente al régimen de los trabajadores; de igual manera, los jueces en la parte motiva de su fallo, consideran que los mandatos constituyentes 2, 4 y 8 son aplicables al caso por ser tutelares de los derechos invocados; finalmente, se refiere a la responsabilidad solidaria entre la empresa Tripleoro CEM y la Ilustre Municipalidad de Machala, cuando en la consideración quinta expresamente señala:

> En torno a la Solidaridad, conviene recordar que esta institución laboral fue establecida para proteger los derechos del trabajador que, pretextando cambio del empleador podía perderlos, es así como en el Código del Trabajo se la establece en el Art. 41 ib. la responsabilidad solidaria entre empleadores, responsabilidad que también se contempla en los Arts. 171 (cumplimiento de los contratos) y 198 (pago de fondo de reserva), disposiciones según las cuales el nuevo empleador es solidariamente responsable de toda obligación para con los trabajadores. (…) Sin embargo, en el caso de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza tantas veces referida, el obligado principal es la empresa TRIPLEORO, y por ello en la sentencia debía ser la única condenada, al pago de las obligaciones correspondientes, lo que tampoco ha ocurrido…

Conforme lo señalado, es necesario, en primer lugar, precisar que si bien el recurso de casación puede verificar la incorrecta, defectuosa o inexistente aplicación de una norma específica, aquello no implica que pueda conocerse el fondo del asunto controvertido; en este sentido, hay que mencionar que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en su sentencia del 14 de junio de 2011, estableció una nueva determinación de responsabilidades, sin haberse considerado que la responsabilidad sobre el pago ya fue fijada y ratificada en las instancias correspondientes y que incluso, el ex Tribunal Constitucional cuando resolvió la acción de inconstitucionalidad planteada por el representante legal de la Empresa Tripleoro respecto de la referida ordenanza, abordó la solidaridad patronal en los siguientes términos: "… lo que se determinó fue que en la Ordenanza municipal no se configuraba la denuncia formulada, siendo por tanto legal la solidaridad patronal entre el Municipio de Machala y TRIPLEORO CEM…"; de esta manera, considerando que la ordenanza municipal es el fundamento principal por el cual se revisa la solidaridad, debe colegirse que la dilucidación de aquel asunto debe realizarse conforme al ejercicio de las garantías específicas en las instancias encargadas de resolver sobre el fondo del asunto controvertido.

En este contexto, toda vez que se ha realizado un análisis de los argumentos esgrimidos en la nueva sentencia de casación, así como del criterio utilizado por el ex Tribunal Constitucional en la revisión de la ordenanza, es posible determinar que dicho análisis formulado por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no determina la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas aplicables al caso y como esta deriva en una nueva determinación de los responsables de indemnizar al señor Francisco Tomás Matailo Armijos, en virtud de lo cual es posible evidenciar que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia incumplió la medida de reparación integral dispuesta a través de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, puesto que la aparente ejecución concretada con la emisión de la sentencia no permite la restitución efectiva del derecho quebrantado, lo cual se deriva en que el proceso, al tratarse de una garantía jurisdiccional, no termine pues conforme al criterio de esta Corte, este tipo de procesos no terminan hasta que se haya evidenciado la reparación integral de los derechos.

Es necesario referir además que la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, cuyo incumplimiento se denuncia, en la reflexión sobre el ámbito del recurso de casación, estableció:

> …la casación en el país, además de suprimir el inoficioso trabajo de realizar la misma labor por tercera ocasión, en lo fundamental releva al juez de esa tarea, a fin de que se dedique únicamente a revisar la constitucionalidad y legalidad de una resolución, es decir, visualizar si el juez que realizó el juzgamiento vulneró normas constitucionales y/o legales, en alguna de las formas establecidas en dicha Ley de Casación, sin entrar a revisar todo el procedimiento, salvo el caso del numeral 3 del mencionado artículo 3, en cuyo caso, el juzgador de casación se convierte en juez de instancia, según lo prevé el artículo 16 de la referida ley…

Conforme los criterios expuestos, conviene reiterar que la acción de incumplimiento de sentencias, a través de la cual se puede realizar la verificación de cumplimiento de las medidas de reparación integral dictadas en una sentencia constitucional, constituye un componente principal en la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, por ello la ejecución de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, no debe ni puede observarse como un trámite meramente formal, pues aquello podría implicar la perpetuación de la violación de un derecho en el devenir del tiempo.

En este sentido, el auto de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales del 3 de julio de 2013, dentro del caso N.º 0063-10-IS, al referirse a la acción de incumplimiento de sentencias, señaló:

> La obligación de verificar el cumplimiento integral de las decisiones constitucionales, prevista en el artículo 86 numeral 3 último inciso, en concordancia con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mecanismo que fue desarrollado por la jurisprudencia que dictó la Corte Constitucional, para el período de transición, en la que resaltó la conexión de la ejecución de las decisiones constitucionales con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 76 de la Constitución de la República.

En el citado auto, para referirse a la naturaleza de la acción de incumplimiento mediante sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, determinó:

> A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada 'jurisdicción abierta', por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral[2].

De esta manera, considerando que la disposición de que el recurso de casación presentado por las partes sea conocido por una nueva Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, constituía una medida de reparación integral, resulta necesario que lo dispuesto en dicha medida sea ejecutado, tanto en la forma como en el fondo, de conformidad con lo establecido en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC.

Bajo este escenario, esta Corte considera oportuno recordar que el ejercicio de las potestades públicas a través de actos regulatorios debe ser realizado de manera responsable, pues si bien el extinto Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la ordenanza expedida por el Municipio de Machala, aquello no exonera a dicho municipio de emitir un pronunciamiento en un ámbito más amplio, analizando la afectación a los derechos constitucionales de los trabajadores como consecuencia de los cambios en el régimen jurídico y administrativo de la EMAPAM, cumpliendo así con el régimen de responsabilidades y garantía efectiva de los derechos consagrados en los artículos 226, 227 y 233 de la Constitución de la República.

Una vez formulado el análisis integral del contenido formal y material de la medida de reparación integral ordenada en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, se ha determinado que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia al emitir su sentencia de casación expedida el 13 de junio de 2011, cumplió, de forma aparente, con lo determinado en la sentencia N.º 066-10-SEP-CC, puesto que conoció nuevamente la causa de casación y resolvió la misma, pero reincidiendo en las vulneraciones a derechos constitucionales declaradas en la acción extraordinaria de protección dentro del caso N.º 0944-09-EP, lo cual vulnera la garantía de no repetición; por lo tanto, se logra concluir que ha existido incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición.

Como corolario de lo manifestado, cabe mencionar que la *restitutio in integrum* enmarcada en la justicia constitucional, consiste en todas aquellas acciones encaminadas a restituir los derechos conculcados en el mayor grado posible, motivo por el cual, la sola emisión de la sentencia por parte de la Corte Nacional de Justicia, *per se* no logra la restitución del derecho transgredido, pues al no haberse considerado la integralidad de lo dispuesto por la Corte Constitucional genera una posible dilación en la administración de justicia y por tanto la imposibilidad de restituir integral y efectivamente el derecho constitucional que ha sido declarado como vulnerado.

Adicionalmente, se debe destacar que para efectos de dilucidar el fondo de las pretensiones del legitimado activo dentro del juicio laboral materia del recurso de casación, conviene también que los jueces de casación laboral observen y apliquen al caso, el precedente jurisprudencial obligatorio N.º 001-12-PJO-CC emitido el 5 de enero de 2012, por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuya línea de pensamiento jurídico adoptado dice lo siguiente:

> **Criterios jurisprudenciales de unificación**
>
> **22.-** Las líneas de pensamiento jurídico del Pleno de la Corte Constitucional aquí analizadas son complementarias y representan la línea de decisión de mayoría, sin que exista una sentencia en un sentido contrario (línea de minoría). Los criterios ya unificados para aplicar a los casos con identidad objetiva, y que constituyen criterios obligatorios para los casos con identidad objetiva son:
>
> **22.1.-** No se pudo comprobar que los accionantes hayan sido impedidos de promover la acción laboral correspondiente; tampoco que haya existido discriminación alguna, por el contrario, han podido ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que

[2] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

las partes demandadas; pero la declaración infundada de la inexistencia del contrato, cuando hay elementos objetivos que demuestran lo contrario, vulnera el artículo 11 numeral 3 de la Constitución;

22.2.- Al mismo tiempo, se vulneró el derecho al debido proceso, al no garantizar el cumplimiento de disposiciones del contrato colectivo;

22.3.- Luego, por una parte, el artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Suplemento del Registro Oficial N.º 181 del 30 de abril de 1999) no dispone que se obtenga previamente un dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy Ministerio de Economía y Finanzas); y,

22.4.- No es responsabilidad de los trabajadores la existencia del contrato colectivo, puesto que no cabe que otra persona alegue la nulidad de los contratos laborales, por lo cual se vulneraron los derechos a la tutela efectiva, imparcial y expedita, la seguridad jurídica y las garantías laborales.

Efectos para casos futuros

23. De acuerdo a lo analizado y en aplicación de lo establecido en los artículos 191 numeral 2 literal c) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 26 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y el acápite 19.2.1 del "Protocolo para la elaboración de Precedentes Constitucionales Obligatorios", los criterios jurisprudenciales de la Corte mencionados son de obligatorio cumplimiento para los casos futuros que guarden identidad objetiva con los hechos y pretensión establecidos en este precedente constitucional de unificación. Esta sentencia constituirá jurisprudencia constitucional obligatoria y es un precedente constitucional de unificación y de fundación de línea jurisprudencial, pero únicamente para los casos que se ajusten a los hechos y pretensión analizados en esta sentencia (identidad objetiva), respecto de los casos en conocimiento de la Corte. La razón de esto radica en la naturaleza de la sentencia de unificación de jurisprudencia, cuyos efectos son "inter pares" (entre pares), es decir, su alcance es horizontal y busca vincular a los jueces de la propia Corte, a través de criterios unificados jurisprudencial y casuísticamente; mientras que los precedentes jurisprudenciales obligatorios pueden tener, además, efectos erga omnes, teniendo un alcance vertical respecto del sistema jurídico y los operadores jurídicos, sin perjuicio de que los criterios establecidos en esta sentencia de unificación pudieran guiar a la interpretación e integración del derecho en casos análogos y puestos a conocimiento de los jueces ordinarios.

(…) **25.-** Luego, de acuerdo a la razón sentada por la Secretaría General de la Corte el 13 de diciembre del 2011, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 8 de diciembre del 2011, se establece que los siguientes casos tienen relación entre sí, y se encuentran en proceso de sustanciación, por lo cual les será aplicable automáticamente lo dispuesto en este precedente derivado de unificación[3].

Corresponde por tanto a los jueces casacionales aplicar los criterios uniformes expuestos en la sentencia N.º 001-12-PJO-CC del 5 de enero de 2012, al presente caso, toda vez que, aquellos contienen identidad objetiva respecto de los hechos identificados que ya fueron resueltos y que tienen relación entre sí. En tal virtud, el juez ordinario no debe olvidar que por mandato constitucional para asegurar el debido proceso a más de las garantías básicas, las leyes, deben observar y atenerse a los precedentes jurisprudenciales a la hora de expedir su sentencia[4].

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto a la dimensión de ejecución de las sentencias, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.

3. Declarar el incumplimiento de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte de la Corte Nacional de Justicia.

4. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del el 13 de junio de 2011 a las 09:30.

   3.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces laborales de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de la sentencia N.º 066-10-SEP-CC de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la presente sentencia, resuelvan el recurso de casación interpuesto por las partes.

---

[3] Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia de unificación de la jurisprudencia vinculante N.º 001-12-PJO-CC, caso N.º 893-09-EP acumulados, expedido el 5 de enero de 2012.

[4] Artículo 185, segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador: La jueza o juez ponente (…) deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la Sala.

3.3. En virtud de lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio dictado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.° 001-12-PJO-CC, expedida dentro de la causa N.º 0893-09-EP acumulados, se ordena que las disposiciones contenidas en el mismo sean observadas y ejecutadas en todas sus partes. En caso de incumplimiento se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.4. En atención y por efectos de la responsabilidad solidaria, los nuevos jueces designados deberán ordenar que la empresa TRIPLEORO CEM, satisfaga las indemnizaciones laborales desde que se benefició de la prestación de los servicios de los trabajadores para el cumplimiento del contrato de asociación; y con anterioridad a dicha fecha, al Municipio de Machala, como patrono de la ex EMAPAM.

3.5. La Sala de la Corte Nacional de Justicia correspondiente, deberá informar a la Corte Constitucional en el término previsto en el artículo 17 de la Ley de Casación sobre el cumplimiento tanto material como formal de lo dispuesto en esta sentencia.

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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera en sesión del 6 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0074-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 21 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 003-16-SEP-CC

CASO N.º 1334-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor José Ramiro Utreras Aguirre, por sus propios y personales derechos presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 27 de julio del 2015 a las 15:04 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 095-2015, 2011-1207.

El 1 de septiembre de 2015, 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 Tatiana Ordeñana Sierra, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, el 6 de octubre del 2015 a las 13:14, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1334-15-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, le correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, actuar como juez sustanciador. El secretario general de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 1523-CCE-SG-SUS-2015 del 11 de noviembre de 2015, remitió la causa N.º 1334-15-EP.

Mediante providencia dictada el 18 de noviembre de 2015, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y esta providencia a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días remitan un informe debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda; al señor economista Paciente Vásquez Méndez, por sus propios derechos y en calidad de representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "Jardín Azuayo"; al procurador general del Estado y al accionante en la casilla constitucional y correos electrónicos señalados para el efecto.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 27 de julio del 2015 a las 15:04 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 095-2015, 2011-1207, la cual, en la parte pertinente, resolvió:

JUEZ PONENTE: DRA. MARÍA ROSA MERCHAN LARREA

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR.- SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL. Quito, lunes 27 de julio de 2015, las 15h04 VISTOS (Juicio 1207-2011) (…) Sin que del proceso obre prueba de que, la Cooperativa demandada y su representante legal de forma personal hayan recibido un acto ilícito; la Constitución vigente a la época de presentación de la denuncia, imponía en el artículo 97.14, como deber y responsabilidad de los ciudadanos "Denunciar y combatir los actos de corrupción", la denuncia no es sino la notificación, el antecedente para que el órgano estatal (Fiscalía) se ponga en movimiento a fin de tutelar los derechos de los ciudadanos, la seguridad de la sociedad, más aun cuando la entidad demandada maneja recursos de terceros, que deben ser protegidos. Es preciso considerar que, en el momento de la denuncia correspondía a la Fiscalía a través de sus indagaciones dar inicio –como en efectivo lo hizo- a la instrucción fiscal y solicitar al juez se dicte la prisión preventiva; es el Fiscal Abendaño Delgado quien considera existir "grandes indicios de responsabilidad", por lo que, el juez al estimar reunidos los presupuestos de ley dicta el auto de prisión preventiva, actos sobre los cuales los demandados no tienen injerencia, decisión ni responsabilidad. (…) Es indudable que el actor ha sufrido angustias, humillación, dolor por la prisión sufrida, es indudable también que aquello debe haber repercutido en su vida familiar, pero estos sufrimiento, no son "el resultado próximo de la acción u omisión ilícita del demandado", pues, la presentación de una denuncia en las condiciones que lo hace la demandada a través de su representante legal, movida por el incumplimiento del demandante en depositar dineros de terceros que la Cooperativa, debía honrar , no constituye un ilícito. DECISIÓN. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", declara sin lugar la demanda presentada…

Antecedentes del caso concreto

El 30 de enero de 2007, José Ramiro Utreras Aguirre presentó demanda ordinaria por daño moral en contra del economista Paciente Vásquez Méndez, por sus propios derechos y por los que representa de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "Jardín Azuayo".

Mediante la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2008, el Juzgado Tercero de lo Civil de Pichincha, resolvió: "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, desechando las excepciones y la reconvención planteada, se acepta la demanda…".

A través de escrito presentado el 18 de diciembre del 2008, el economista Paciente Vásquez interpuso recurso de apelación. La Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, en la sentencia dictada el 30 de junio del 2011, resolvió: "revocando la sentencia venida en grado, por falta de competencia. Rechaza la demanda".

En escrito presentado el 5 de julio de 2011, José Ramiro Utreras Aguirre, interpuso recurso de casación. Mediante auto dictado el 23 de julio del 2012, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir a trámite el recurso de casación planteado.

Contra esta decisión, el señor José Ramiro Utreras presentó acción extraordinaria de protección. La Corte Constitucional, dentro de la causa N.º 1552-12-EP, dictó la sentencia N.º 148-14-SEP-CC, el 01 de octubre de 2014, en la cual resolvió declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica, aceptar la acción extraordinaria de protección, y como medidas de reparación integral dejar sin efecto el auto dictado el 23 de julio de 2012 y subsiguientes expedidos por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia y disponer que previo sorteo, se conforme otro tribunal, a fin de que resuelva el recurso, observando las garantías del debido proceso y lo dispuesto en la sentencia.

Mediante auto dictado el 13 de enero del 2015, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resuelve admitir a trámite el recurso de casación interpuesto.

La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 27 de julio del 2015, dictó sentencia en la que declara sin lugar la demanda presentada por José Ramiro Utreras Aguirre y sin lugar la reconvención.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal, manifiesta que la decisión judicial que impugna vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva.

Respecto de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, alega que la decisión que impugna proviene de la resolución de un recurso de casación, el mismo que se constituye en un recurso de naturaleza extraordinaria, creado por la Ley de Casación como aquel mecanismo judicial que procede frente a la transgresión de la normativa en una sentencia o providencia que ponga fin a un proceso de conocimiento. En este sentido, precisa que tal como la Corte Constitucional lo ha establecido en la resolución del recurso de casación, los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar prueba o de calificar los hechos de instancia, ya que aquello devendría en una vulneración de derechos constitucionales.

Manifiesta que en el caso concreto, en calidad de accionante, dentro del juicio ordinario por daño moral, interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que desechó su demanda, recurso que fue inadmitido, por lo que al evidenciar la vulneración a sus derechos presentó acción extraordinaria de protección, la cual fue resuelta en la sentencia N.º 148-14-SEP-CC, en la que se determinó la vulneración de sus derechos y se dejó sin efecto la decisión impugnada.

Precisa que cuando el proceso regresó a la Corte Nacional de Justicia, una vez admitido su recurso y en la fase de resolución del mismo, dentro de la cual la competencia de los jueces nacionales se circunscribe al análisis de la sentencia, y de los argumentos del recurso, es decir, del análisis de legalidad, los jueces de la "Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, atribuyéndose competencia que no ostentan valoraron prueba y calificaron los hechos de instancia, atentando contra la independencia interna de los órganos de justicia".

Agrega que la Corte Nacional declaró la nulidad de la sentencia impugnada, y estableció que le corresponde dictar la sentencia de mérito, sin observar que los jueces nacionales se encuentran impedidos de valorar prueba. Determina que en la sentencia impugnada los jueces nacionales, se refieren a las pruebas presentadas en el proceso además que analizan uno de los informes periciales practicado en el juicio ordinario, puesto que en la sentencia llegan a la conclusión que en el proceso no obra prueba de que la cooperativa demandada y su representante legal en forma personal hayan realizado un acto ilícito, lo cual, a criterio del accionante, denota una calificación de los hechos de instancia, y por lo tanto, al desnaturalizarse el recurso de casación, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

En igual sentido, determina que se contradice la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional en la que claramente se señala que la valoración probatoria y la calificación de los hechos es una competencia proscrita a los jueces nacionales, contradiciendo las sentencias Nros. 001-13-SEP-CC, 008-13-SEP-CC, 020-13-SEP-CC, 034-13-SEP-CC, 067-13-SEP-CC, entre otras.

En cuanto a la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante precisa que este derecho fue vulnerado, incumpliéndose los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad ya que se desnaturalizó la esencia del recurso de casación, lo cual, además, generó la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

Derechos constitucionales vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva consagrados en los artículos 82, 76 numeral 7 literal **l** y 75 de la Constitución de la República.

Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

> … En virtud de haber demostrado que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado mis derechos constitucionales, solicitó lo siguiente: 1. Que la Corte Constitucional admita a trámite esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requisitos determinados en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 2. Que mediante sentencia se declare la vulneración a nuestros derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva consagrados en los artículos 82, 76 numeral 7 literal l) y 75 de la Constitución de la República. 3. Que como medida de reparación integral, se deje sin efecto la sentencia dictada el 27 de abril del 2015, las 15h04 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. 4. Mediante sorteo se conforme un nuevo tribunal a efectos de que conozca y resuelva mi recurso de casación, garantizando el ejercicio de mis derechos constitucionales…

Contestación a la demanda

La doctora María Rosa Merchán Larrea y los doctores Wilson Andino Reinoso y Eduardo Bermúdez Coronel en calidad de jueces nacionales, comparecen a fs. 25 del expediente constitucional, a fin de presentar su informe de descargo en el cual manifiestan:

Que como se dejó sentado en la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección, el recurso de casación constituye un recurso de carácter limitado, extraordinario y formal; limitado, porque procede solo contra sentencias y autos que ponen fin a procesos de conocimiento y contra providencias expedidas en su ejecución; extraordinario, porque se lo puede interponer solo por los motivos que expresamente se señalan como causales para su procedencia, y formal porque debe cumplir obligatoriamente con determinados requisitos.

En cuanto al artículo 16 de la Ley de Casación, consideran que se entiende que los hechos a los que se refiere la norma son los que sirven al Tribunal de Casación para emitir su decisión; pues, si casa la sentencia del Tribunal de Apelación, la anula, y no puede utilizar unos hechos establecidos en una valoración probatoria de una sentencia inexistente por casada.

Agregan que de tener sustento las afirmaciones del accionante con respecto a que casada (anulada) una sentencia, el Tribunal de Casación no tiene competencia para analizar los hechos y valorar la prueba, cómo podría ese Tribunal dictar una sentencia sustitutiva, que cumpla con el requisito constitucional y legal de motivación, en virtud del cual, luego de enunciar las normas y principios en que se funda debe explicar su pertinencia a los antecedentes de hecho, no a una prueba valorada en una sentencia que por no idónea debe ser sustituida.

Establecen que olvida el accionante, que el Tribunal de Casación, cuando casa una sentencia, debe dictar una que sustituye a la dictada por el Tribunal de Apelación, actuando efectivamente como tribunal de instancia al emitir una sentencia en mérito de los autos. En consecuencia, determinan que la aplicación que la ex Corte Suprema de Justicia y la actual Corte Nacional dan al artículo 16 de la Ley de Casación, ajustada al espíritu de la norma se consignan en el texto del artículo 273 del Código Orgánico General de Procesos, que de manera clara dispone que cuando la casación se fundamenta en errónea decisión en cuanto a las normas de valoración de la prueba, el Tribunal casará la sentencia o el auto recurrido y pronunciará lo que corresponda, recalcando en el numeral 3 que en las demás causales el Tribunal casará en mérito de los autos.

Por tal razón, señalan que en cumplimiento de la norma señalada, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, atendiendo el recurso de casación interpuesto, casó la sentencia dictada por el órgano de apelación, que dictó una sentencia inhibitoria, aceptando la excepción de incompetencia en razón del territorio y sin pronunciarse sobre el fondo de la *litis* y al aceptar el recurso, dictó una de mérito resolviendo la controversia.

Finalmente, alegan que sostener que un Tribunal de Casación que debe dictar sentencia de mérito en reemplazo de una sentencia inhibitoria dictada por el tribunal de instancia, no debe valorar la prueba sobre los antecedentes de hecho, es pretender que la administración de justicia no tutele los derechos de las partes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia dictada el 27 de julio de 2015, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 1207-2011.

Legitimación activa

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

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

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

Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados

Dentro del análisis del caso *sub examine* se han determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

2. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

Dentro del modelo constitucional vigente en el Ecuador, el derecho constitucional a la seguridad jurídica se posiciona como aquel derecho que resalta el carácter supremo de la Constitución de la República, es decir, la supremacía constitucional, además de que garantiza la certeza jurídica a través de dos vías: por un lado el sometimiento de las autoridades públicas al ordenamiento jurídico y por otro, la garantía ciudadana de que los derechos y la normativa serán respetados.

El artículo 82 de la Constitución de la República, establece: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Por consiguiente, conforme lo señalado por la Corte Constitucional:

> En primer lugar, el derecho consagra como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el mismo no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las normas "existentes" que serán aplicadas deban ser previas, claras y públicas y finalmente, establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello, competencia tanto definida por la calidad que ostenta la autoridad como por las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico[1].

De esta forma, el derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, en tanto permite que las personas conozcan cual será la normativa que se aplicará a un determinado caso concreto. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 029-15-SEP-CC además, precisó:

> Por lo tanto, este derecho garantiza certeza en la aplicación normativa, ya que asegura la sujeción a un marco jurídico determinado, que tome como fundamento principal las disposiciones contenidas en la Constitución de la República.
>
> La certeza normativa con la que se tiene que contar en un sistema jurídico le otorga de previsibilidad, que en definitiva permitirá a las personas acatar las disposiciones con mayor convicción. Asimismo, las autoridades públicas deben aplicar aquellas normas con la finalidad de que no se transgreda este derecho que es de suma importancia, puesto que de la certeza del ordenamiento jurídico se desprende el efectivo acatamiento de su contenido, esto quiere decir que las autoridades que están compelidas a garantizar la aplicación de la norma no pueden dejar de aplicarla[2].

En este sentido, las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de respetar las disposiciones constitucionales y de aplicar la normativa que corresponda a cada caso concreto, ya que de esta forma se evita la arbitrariedad en la actividad jurisdiccional y se garantiza la certeza jurídica.

Dentro de este marco, el accionante manifiesta que la decisión judicial que impugna vulnera su derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que: "desnaturaliza la esencia del recurso de casación como un recurso EXTRAORDINARIO Y EXCEPCIONAL, además de que vulnera la jurisprudencia reiterada por la Corte Constitucional, en la que claramente se ha señalado que la VALORACIÓN PROBATORIA Y LA CALIFICACIÓN DE LOS HECHOS DE INSTANCIA es una competencia proscrita a los jueces nacionales…".

Por lo que, a fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Corte Constitucional procederá a referirse a la naturaleza del recurso de casación, el mismo que dentro del ordenamiento infraconstitucional ecuatoriano se constituye en un recurso "extraordinario" y excepcional, puesto que su procedencia se encuentra sujeta a lo dispuesto en la normativa que lo regula, esto es la Ley de Casación.

Por consiguiente, el recurso de casación procede únicamente en los casos previstos en la normativa, esto es cuando se hayan vulnerado disposiciones legales dentro de una decisión judicial de última instancia.

En este escenario, la Corte Nacional de Justicia como el máximo órgano de administración de justicia ordinaria, se posiciona en la encargada de conocer los recursos de casación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República que determina como una de las funciones de la Corte Nacional de Justicia: "Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley".

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 310-15-SEP-CC estableció:

> El recurso de casación está establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como un recurso extraordinario, en el sentido de que procede en determinados casos y que por tanto, su interposición debe ser efectuada bajo los parámetros de la rigidez legal, esto es, sujeta a la normativa que lo regula a fin de que el mismo no sea desnaturalizado ni equiparado con una tercera instancia[3].

En virtud de la jurisprudencia señalada, los jueces nacionales se encuentran en la obligación de preservar que el recurso de casación no sea desnaturalizado, y cumpla la función para la cual fue creado a través de la circunscripción de sus actuaciones al marco jurídico previsto en la Ley de Casación.

Al ser así, esta Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que en la fase de resolución del recurso de casación, el ámbito de análisis del recurso se constituye en el análisis de legalidad de la sentencia contra la cual se propone, en correlación con lo señalado por el accionante en el recurso y en la contestación al mismo. La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 002-15-SEP-CC, determinó:

> Siendo así, los jueces nacionales, en el conocimiento de un recurso de casación, deben actuar conforme a sus competencias constitucionales y legales, esto es, analizando la decisión contra la cual se propone el recurso en contraposición con los fundamentos del mismo, encontrándose impedidos de analizar los hechos que originan el caso concreto y de efectuar una valoración de la prueba, ya que aquello es una atribución privativa de los órganos de instancia[4].

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-14-SEP-CC, caso N.º 0941-13-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 029-15-SEP-CC, caso N.º 0656-13-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 310-15-SEP-CC, caso N.º 1630-14-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-15-SEP-CC, caso N.º 1370-14-EP.

De esta forma, los jueces nacionales en el conocimiento de un recurso de casación, se encuentran impedidos de valorar la prueba actuada en el proceso de instancia, así como de calificar los hechos del caso concreto, ya que aquello es una competencia privativa de los órganos de instancia. Esta Corte en la sentencia N.º 001-13-SEP-CC, determinó que:

> Por lo tanto, al momento de resolver el recurso se debe analizar únicamente la sentencia objetada por el recurrente, sin que los jueces tengan competencia para analizar temas de mera legalidad, que ya fueron resueltos y discutidos en las instancias inferiores, como por ejemplo el análisis de informes periciales, o la procedencia y valoración de pruebas, ya que si esto fuera así se desconocería la independencia interna de los jueces y tribunales de garantías penales garantizada en la Constitución de la República en el artículo 168 numeral 1 que reza: "Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley[5]...

En consecuencia, la valoración probatoria y la calificación de los hechos de instancia es una atribución que se encuentra proscrita a los jueces nacionales, ya que de efectuarlo se atentaría contra el principio de independencia interna de los órganos judiciales de instancia. Adicionalmente, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 167-14-SEP-CC, precisó que:

> Ahora bien, posterior a la fase de sustanciación, prosigue la cuarta fase **resolución**, en la cual la Ley de Casación es muy explícita al determinar "si la Corte Suprema de Justicia considera procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y por los méritos de los hechos establecidos en la sentencia o auto". Es decir, en esta última fase la Sala de Casación analiza el contenido del recurso de casación, a fin de determinar si en la sentencia puesta a su conocimiento se incurrió en una vulneración a la normativa jurídica.
>
> En este contexto, en la resolución del recurso de casación el universo de análisis se circunscribe a la decisión judicial contra la cual se lo propone, así como también lo dicho por las partes procesales en atención del principio dispositivo. Es decir, los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben efectuar una contrastación entre cada uno de los argumentos que sustentan el recurso con la sentencia a ser analizada, determinando si en efecto existió o no violación a la ley, ya sea por su falta de aplicación o inobservancia[6].

Este criterio ha sido mantenido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, como es el caso de las sentencias Nros. 153-14-SEP-CC, 100-15-SEP-CC, 156-15-SEP-CC en las cuales, ha establecido que actuaciones como las señaladas vulneran el derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya que desnaturalizan el carácter extraordinario del recurso de casación.

Del análisis de la decisión judicial impugnada se desprende que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, una vez que se refiere a los antecedentes del recurso de casación, así como a los fundamentos del recurso, establece su jurisdicción y competencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República anteriormente citado.

En el considerando segundo se refiere al recurso de casación, respecto del cual determina:

> En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el recurso de casación, en la forma que lo estructura la Ley, constituye un recurso de carácter limitado, extraordinario y formal; limitado, porque procede solo contra sentencias y autos que ponen fin a procesos de conocimiento y contra providencias expedidas en su ejecución; extraordinario porque se lo puede interponer solo por los motivos que expresamente se señalan como causales para su procedencia; y, formal, porque debe cumplir obligatoriamente con determinados requisitos. De las causales que delimitan su procedencia, devienen sus fines, el control de legalidad de las sentencias y autos susceptibles de recurrirse, control de legalidad que se materializa en el análisis de la adecuada aplicación de las normas de derechos objetivo, procedimental y precedentes jurisprudenciales obligatorios…

Del análisis de la definición que la Sala da al recurso de casación, se observa que se enmarca en la naturaleza del mismo, puesto que se destaca su carácter extraordinario y excepcional.

Ahora bien, más adelante la Sala establece el problema jurídico a resolver, al cual lo define como: ¿Si la sentencia que declara improcedente una demanda, con sustento en la omisión de una solemnidad sustancial, que provoca la nulidad del proceso, bajo una argumentación que no considera el ordenamiento jurídico, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, a la motivación como componente del derecho a la defensa y la seguridad jurídica?

Al respecto, se observa que la Sala formula un problema jurídico que se enmarca en un análisis de constitucionalidad de la decisión, más no de legalidad, puesto que corresponde a la Corte Constitucional determinar si una decisión judicial impugnada vulneró derechos constitucionales, más a la Corte Nacional de Justicia, le corresponde el análisis de "legalidad" de las decisiones puestas en su conocimiento.

Bajo este análisis, la Sala inicia por establecer que los artículos 75 y 76 literal **a** de la Constitución garantizan los derechos a la tutela judicial efectiva y defensa como componente básico del debido proceso. En este contexto, la Sala se refiere a estos derechos constitucionales determinando cual es el ámbito de acción de cada uno de ellos, relacionándolos con la obligación de los jueces de declarar la nulidad de las causas cuando se omitan las solemnidades sustanciales del caso.

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

En el considerando quinto, la Sala establece el "análisis motivado de los fundamentos del recurso" y procede a referirse a la causal en que se fundamentó el recurso interpuesto, esto es, a la causal 2 del artículo 3 de la Ley de Casación por la falta de aplicación de las disposiciones que garantizan los derechos anteriormente referidos y el artículo 29 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil que establece la competencia del juez del lugar donde fueron causados los daños en las demandas sobre indemnización o reparación de estos.

En este marco, la Sala precisa que la sentencia impugnada acogiendo la excepción de incompetencia en razón del territorio resuelve rechazar la demanda, sin razonar con lógica si el juez de primera instancia carecía de competencia, con lo cual, a su criterio, se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que según precisa:

> … aquella a la que arriba el tribunal de apelación, no emana fácilmente de los considerandos del fallo, en ellos se establece que procesalmente no se advierte omisión de solemnidad alguna, por lo que se declara la validez procesal; señala que la competencia es solemnidad sustancial, determinante de la validez de una causa, y sin embargo, argumentando no tenerla en razón del territorio, concluye rechazando la demanda.

En virtud de lo expuesto, se observa que el órgano casacional verifica si la decisión impugnada vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, sin analizar la causal en que se fundamentó el recurso de casación. Adicionalmente, la Sala determina que la decisión de instancia debió observar lo dispuesto en los artículos 346 numeral 2 y 344 del Código de Procedimiento Civil que se refieren a las solemnidades sustanciales de los casos, sin embargo no determina las razones por las cuales llega a esta conclusión, y a partir de ello concluye que: "Resolver en la forma en que lo hace el Tribunal de instancia, es no aplicar al razonamiento de las normas de la lógica y una resolución carente de lógica, deviene en arbitraria, jurídicamente inadmisible, no motivada…".

Al respecto, la Corte Constitucional observa que dentro de la sentencia recurrida, los jueces omitiendo verificar la vulneración de disposiciones legales, centran su análisis en la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, estudio que corresponde ser examinado por la Corte Constitucional. Este análisis de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia confunde sus funciones, puesto que entra a actuar como órgano constitucional y a identificar al recurso de casación con la acción extraordinaria de protección, en tanto su análisis se concentra en determinar si la decisión impugnada vulneró derechos constitucionales, más no si se transgredieron disposiciones jurídicas.

En razón de un análisis que no procede dada la naturaleza del recurso de casación, la Sala declara que la sentencia dictada por la Sala de Apelación no se encuentra motivada, y a partir de ello, declara la nulidad de la misma.

En este punto, la Sala además establece que "en sujeción a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Casación dicta sentencia de mérito en los siguientes términos", y procede a establecer en el considerando primero que el proceso se ha tramitado con sujeción a las garantías básicas del debido proceso. Además precisa que:

> Por disposición del artículo 29.5 del Código de Procedimiento Civil, norma que forma parte del ordenamiento jurídico vigente, a más del juez del domicilio, es también competente el del lugar donde fueron causados los daños, en las demandas sobre indemnización o reparación de estos. La acción penal que se dice causante del daño moral, se tramitó en la ciudad de Quito, lugar en que permaneció detenido el demandante, entonces el Juez de esta jurisdicción territorial, tenía competencia para conocer y resolver la causa, pronunciamiento con el que se resuelve la excepción de incompetencia en razón de territorio.

Como se observa, la Sala, en este análisis, aplica el artículo 29 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil, que fue alegado como transgredido en el recurso de casación interpuesto, sin embargo en el análisis de las causales del recurso de casación debió determinar si este artículo fue inaplicado, y a partir de ello, pronunciarse en este sentido. No obstante, la Sala conforme fue expuesto, se limitó a analizar "la vulneración de derechos" en la sentencia recurrida omitiendo referirse a esta disposición normativa.

En el segundo considerando determina que: "La *litis* se traba con la pretensión de indemnización pecuniaria por daño moral sufrido por el demandante a consecuencia de una acción penal instaurada en su contra, en base a la denuncia presentada por el Economista Paciente Vásquez Méndez, en calidad de representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, a quien además demanda por sus propios derechos…". En este sentido, la Sala se refiere a los hechos de instancia que dieron origen al caso concreto, lo cual no corresponde dada la naturaleza del recurso de casación como un recurso extraordinario.

En este mismo sentido, la Sala a continuación, bajo el enunciado "PRUEBA", procede a referirse a las constancias procesales del caso concreto, precisando que:

> … Consta justificado con copias certificadas del proceso penal instaurado en contra del demandante, que la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, a través de su gerente general Paciente Vásquez Méndez presentó el 28 de octubre de 2004 ante el Fiscal Distrital de Pichincha, una denuncia en la que da a conocer que su representada suscribió un contrato (…) Que la compañía a través de su propietario y representante legal, recibía valores de terceras personas en el exterior debiendo depositar esos dineros ajenos en la cuenta que la Cooperativa mantenía en el Banco Internacional de la ciudad de Quito, con cargo a pagaos que la Cooperativa realizaba a favor de sus destinarios (…) Obra justificado en el proceso, mediante oficio remitido por el demandante (fs. 71) el 29 de junio de 2004, que éste aceptó que Remesas Utreras, en los meses de mayo y junio, se retrasó en el depósito de valores erogados

> por la Cooperativa, por lo cual, ofreció entregar un vehículo Mercedes Benz, y el saldo cubrirlo a través de un crédito a 180 días…

Adicionalmente, la Sala se refiere al informe pericial practicado en el proceso de instancia, en el cual, a su criterio "… se justifica que la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, pagó treinta y ocho mil seiscientos cuarenta y cinco dólares con sesenta y cinco centavos con cargo a depósitos de terceros recibos por la Compañía (…) los que en consecuencia se adeudan por la disuelta empresa…". Al respecto, sobre este análisis efectuado por la Sala se desprende que este se orienta a valorar la prueba actuada en el proceso, ya que la Sala se refiere a los recaudos procesales, y entra a otorgar valor probatorio a estos, lo cual desnaturaliza la esencia del recurso de casación, en tanto el órgano casacional se convierte en juez de instancia.

Sobre lo señalado, la Corte Constitucional ha establecido:

> Bajo esta consideración, la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha establecido que la valoración probatoria es una atribución privativa de los jueces de instancia, sin que los jueces de la Corte Nacional de Justicia tengan atribución para ello, en tanto su competencia se circunscribe a analizar la 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, mas no a realizar una valoración de la prueba en sí[7]…

De esta forma, se evidencia que la Sala efectúa un análisis que no procede bajo la supuesta aplicación del artículo 16 de la Ley de Casación.

Esta actuación de la Sala es justificada en su escrito de contestación a la presente acción extraordinaria de protección, alegando que este artículo faculta al órgano casacional a que ante la decisión de casar una sentencia, dicte una nueva, "actuando efectivamente como tribunal de instancia". Es decir, para la Sala la aplicación de esta disposición le otorga la atribución de valorar prueba y calificar los hechos de instancia, lo cual inobserva la naturaleza del recurso de casación, ya que al contrario de lo señalado por la Sala, el artículo 16 de la Ley de Casación permite que la Sala corrija los errores de derecho, más no que valore la prueba que fue practicada y actuada ante los órganos de instancia, mucho menos que califique los hechos que originaron el caso concreto.

Así, la Corte Constitucional determinó que:

> Además, es necesario señalar que el artículo 16 de la Ley de Casación en ninguna parte dispone que los jueces de la Corte Nacional se convertirán en jueces de instancia, ya que al contrario lo que dispone es que: "Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiera, y por los méritos de los hechos establecidos en la sentencia o auto", lo cual significa que si casa la sentencia, expedirá la que en su lugar corresponda en el sentido de que se pronunciará sobre la aplicación del enunciado normativo en relación con los méritos de los hechos de la sentencia, mas no significa que mediante este artículo se otorgue competencia a los jueces nacionales para actuar como jueces de instancia y por ende posibilitarles la facultad de valorar o apreciar la prueba[8].

En función de este análisis que desnaturaliza al recurso de casación, la Sala concluye que sin que del proceso obre prueba, de que la cooperativa demandada y su representante legal de forma personal hayan realizado un acto ilícito, "no puede imputarse la comisión de un acto ilícito a los demandados por el mero hecho de la denuncia". Fundamentación bajo la cual, la Sala declara sin lugar la demanda presentada por José Ramiro Utreras Aguirre y sin lugar la reconvención.

Conforme lo expuesto en las líneas precedentes, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ejerció competencias que no tenía en dos momentos específicos. El primero, al centrar su análisis en la "verificación de la vulneración de derechos", omitiendo efectuar el análisis de legalidad que correspondía dada la naturaleza del recurso de casación, y por tanto, actuando como si fuera esta Corte Constitucional. A partir de lo cual, llegó a la conclusión de que la sentencia vulneraba el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y procedió a declarar su nulidad, no obstante, en ninguna parte de la decisión, la Sala analizó el artículo 29 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil que fue objeto del recurso de casación.

El segundo momento, al valorar la prueba actuada en el proceso y calificar los hechos de instancia, la Sala actuó como órgano de instancia, lo cual, a su criterio, se encuentra facultado por el artículo 16 de la Ley de Casación, no obstante, conforme lo señalado por esta Corte, esta disposición jurídica de ninguna manera faculta al órgano casacional a actuar como juez de instancia, puesto que al contrario le permite en su papel de máximo órgano de administración de justicia ordinaria corregir los errores de derecho, más no valorar prueba y calificar hechos.

En este sentido, se evidencia que el recurso de casación fue desnaturalizado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en tanto no observó su ámbito de análisis e invadió escenarios que correspondían ser analizados por otros órganos judiciales.

Por las razones expuestas, la decisión judicial impugnada vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Para efectos de eficacia en la aplicación y cumplimiento de las sentencias emitidas por el Pleno de la Corte Constitucional es importante determinar que luego de verificado en el expediente, se advierte que esta acción extraordinaria de protección es la segunda presentada

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 156-15-SEP-CC, caso N.º 1052-13-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-15-SEP-CC, caso N.º 0452-13-EP.

dentro de la sustanciación del recurso de casación N.º 0080-2009, puesto que el auto de admisión del mismo fue objeto de la acción extraordinaria N.º 1552-12-EP, dentro de la cual se dictó la sentencia N.º 148-14-SEP-CC, en la que se declaró la vulneración de derechos constitucionales y se dispuso que una nueva Sala vuelva a pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de casación; esta Corte recuerda a los juzgadores que la aplicación que se debe realizar a las decisiones judiciales es integral, es decir, son los argumentos centrales que sostienen la decisión los que junto con esta, deben ser observados para la resolución de la causa, por parte de los jueces casacionales.

Esta Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, así en las sentencias Nros. 009-09-SIS-CC[9], 022-15-SIS-CC[10], así como en al auto de verificación dictado dentro del caso N.º 042-10-IS[11], este Organismo ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*. Este criterio incluso ha sido recogido por la normativa del Código Orgánico General de Procesos, en el artículo 101, que dispone: "… Para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutiva, sino también la motivación de la misma".

2. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección determina que la decisión impugnada, vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva.

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 parte de este derecho, se encuentra la motivación de las resoluciones judiciales, el cual conforme a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** consagra:

> 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 y servidores serán sancionados.

La Corte Constitucional respecto de esta garantía, ha determinado:

> En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional, lógica y comprensible que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión[12].

En este escenario, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se constituye en un derecho de fundamental importancia dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, razón por la cual es ineludible su relación con otros derechos que de forma conjunta garantizan la efectividad de los derechos constitucionales dentro de la sustanciación de los procesos, tal es el caso del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual 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 se desprende del análisis de la disposición constitucional transcrita, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se garantiza en tres momentos: En un primer momento, cuando garantiza el acceso a la justicia por parte de todas las personas, el cual deberá ser gratuito y encontrase desprovisto de trabas o condicionamientos que no se encuentren determinados en la normativa; en un segundo momento, cuando establece que una vez que se ha accedido a la justicia, esta debe ser expedita y oportuna, respetando los derechos e intereses de las partes y asegurando por tanto, el ejercicio del derecho a la defensa e igualdad, como producto de lo cual se obtenga una decisión fundada en derecho; y finalmente, en un tercer momento, cuando se asegura el cumplimiento de las decisiones judiciales y se establece que su inobservancia será sancionada de conformidad con la ley.

En este contexto, queda evidenciada la relación que existe entre el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, ya que se garantiza una justicia expedita mediante la expedición de una decisión debidamente motivada.

La Corte Constitucional ha señalado en la sentencia N.º 160-15-SEP-CC: "Conforme lo señalado es evidente la vinculación del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva con otros derechos constitucionales, como es el caso del derecho al debido proceso en la garantía de motivación,

[9] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 009-09-SIS-CC, caso N.º 0013-09-IS.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-15-SIS-CC, caso N.º 016-10-IS.

[11] Auto de verificación dictado dentro del caso N.º 042-10-IS.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 222-15-SEP-CC, caso N.º 0255-12-EP.

puesto que a través de una decisión debidamente motivada, las personas contarán con un resultado oportuno de su acceso a la justicia, vislumbrado a partir de una sentencia debidamente justificada"[13].

Este organismo además, ha determinado que para que una decisión se encuentre debidamente motivada, tiene que cumplir tres requisitos, a saber: a) Razonabilidad, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, sin que puedan incluirse criterios que contradigan dichos principios; b) Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) Comprensibilidad, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social.

Del análisis del cumplimiento del requisito de razonabilidad, en la decisión impugnada, se evidencia que la misma inicia por establecer las disposiciones en las cuales se sustentó el recurso de casación interpuesto por la Cooperativa de Ahorro y Crédito "Jardín Azuayo", así como fundamentos del recurso sostiene: "Invocando la causal 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, el recurrente acusa a la sentencia de vulneración por falta de aplicación, de las disposiciones contenidas en los artículos: 3.1; 11.3 y 9; 75; 76 .7 literales a), c) y l); y 82 de la Constitución de la República (…) acusa además la vulneración del artículo 29 .5 del Código de Procedimiento Civil, que prevé que a más de la jueza o juez del domicilio, son también competentes, entre otros, el del lugar donde se causaron los daños, en las demandas sobre indemnización o reparación de estos…".

La Sala una vez determinada su jurisdicción y competencia de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación y el artículo 190 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, normas que regulan la competencia de los jueces nacionales para conocer el recurso de casación.

A partir de ello, la Sala inicia su análisis planteándose un problema jurídico a fin de determinar si la sentencia que declara improcedente una demanda con sustento en la omisión de una solemnidad vulneraría los derechos a la tutela judicial efectiva, motivación, defensa y seguridad jurídica. Es así, que realizan un "análisis motivado de los fundamentos del recurso", refiriéndose en un primer momento al vicio de la causal 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando:

> … Con fundamento en la causal 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, el recurrente, acusa a la sentencia de segunda instancia, de no haber aplicado, entre otras las normas constitucionales que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso, y la seguridad jurídica; y la disposición contenida en el artículo 29.5 del Código Procedimiento Civil, que prevé que, a más del juez del domicilio, es también competente el del lugar donde fueron causados los daños, en las demandas sobre indemnización o reparación de éstos (…) continuando con su análisis, en el considerando CUARTO (…) Argumenta el Tribunal, que no le cabe juzgar a un ciudadano y/o persona jurídica que no está sujeta a su jurisdicción territorial, porque no se cumplen los requisitos previstos por los artículos 24.11 de la Constitución Política de la República vigente (…) por lo que acogiendo la excepción de incompetencia en razón del territorio dicta sentencia rechazando la demanda; sin razonar con lógica,(…) motivar es exponer en el fallo, las razones que lo sustenta con sindéresis, coherencia y lógica, de tal forma que, de la explicación de cómo se ligan los hechos a las normas, fluya la conclusión; aquella a la que arriba el tribunal de apelación, no emana fácilmente de los considerandos del fallo (…) señala que la competencia es solemnidad sustancial, determinante de la validez de una causa, y sin embargo, argumentando no tenerla en razón del territorio, concluye rechazando la demanda (…) entonces, si la competencia es solemnidad sustancial y en el proceso, el órgano jurisdiccional a su criterio, ha actuado sin competencia, la conclusión lógica a la que se debe arribar es que el proceso es nulo. Resolver en la forma en que lo hace el Tribunal de instancia, es no aplicar al razonamiento las normas de la lógica y una resolución carente de lógica, deviene en arbitraria, jurídicamente inadmisible, no motivada…

En razón de lo expuesto, se observa que la Sala analiza si la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales al debido proceso y tutela judicial efectiva, pronunciándose principalmente sobre la motivación de la decisión, no obstante la Sala omite verificar si el artículo 29 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil fue inaplicado en la sentencia impugnada, lo cual era su obligación hacerlo en virtud del principio dispositivo.

Una vez resuelto el problema jurídico planteado, los jueces de la Sala declararon la nulidad de la sentencia y en aplicación del artículo 16 de la Ley de Casación dictaron sentencia de mérito concluyendo que:

> PRIMERO. Por disposición del artículo 29.5 del Código de Procedimiento Civil, norma que forma parte del ordenamiento jurídico vigente, a más del juez del domicilio, es también competente el del lugar donde fueron causados los daños, en las demandas sobre indemnización o reparación de estos. La acción penal que se dice causante del daño moral, se tramitó en la ciudad de Quito, lugar en que permaneció detenido el demandante, entonces el Juez de esta jurisdicción territorial, tenía competencia para conocer y resolver la causa…

En este sentido, los jueces aplican una disposición que no fue parte del análisis del problema jurídico, a pesar de haber formado parte de la fundamentación del recurso de casación.

A continuación, los jueces entran a detallar las constancias procesales del caso concreto, en tanto, señalan:

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 160-15-SEP-CC, caso N.º 0600-12-EP.

> PRUEBA. Consta justificado con copias certificadas del proceso penal instaurado en contra del demandante, que la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, a través de su gerente general Paciente Vásquez Méndez presentó el 28 de octubre de 2004 ante el Fiscal Distrital de Pichincha, una denuncia en la que da a conocer que su representada suscribió un contrato con José Ramiro Utreras, representante legal de la compañía Remesas Utreras & Utreras, por el cual la Cooperativa se comprometió a pagar giros de remesas de dinero provenientes del exterior (…) el denunciado comenzó a atrasarse y finalmente cesó los depósitos, no obstante haber enviado varios reportes de pagos que la Cooperativa honró y no fueron cubiertos…

Es decir, los jueces nacionales valoran la prueba actuada en el proceso, lo cual atenta contra la naturaleza del recurso de casación como un recurso extraordinario.

En efecto, en el caso *sub examine*, tal como la Sala sostiene, la causal alegada en el recurso de casación es la establecida en la causal 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, respecto a la falta de aplicación entre otras normas del artículo 29 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, la Sala, sin pronunciarse sobre este ámbito de análisis, emitió argumentaciones que no correspondían, en tanto actuó como órgano constitucional y además como órgano de instancia.

Como órgano constitucional por cuanto, efectuaron un análisis de constitucionalidad de la decisión mas no un análisis de legalidad como correspondía y como órgano de instancia, al valorar la prueba y calificar los hechos del caso, desnaturalizando el recurso de casación y por tanto incumpliendo el requisito de razonabilidad.

En cuanto al requisito de lógica, esta Corte evidencia que tal como fue señalado en el análisis de la razonabilidad, la Sala emite valoraciones normativas que atentan contra la naturaleza del recurso de casación, puesto que en un primer momento al plantear el problema jurídico para resolver el caso concreto, centra su análisis en verificar la vulneración de derechos en la sentencia impugnada, lo cual no corresponde dada la naturaleza del recurso de casación, en tanto correspondía a la Sala determinar si la sentencia transgredió disposiciones jurídicas, más en el caso concreto su conclusión la fórmula de la siguiente manera: "Resolver en la forma en que lo hace el Tribunal de instancia, es no aplicar al razonamiento las normas de la lógica y una resolución carente de lógica, deviene en arbitraria, jurídicamente inadmisible, no motivada, razón por la cual, en atención, a lo dispuesto en el artículo 76.7.l de la Constitución de la República y 130.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, este Tribunal de Casación, declara la nulidad de la sentencia impugnada".

En este sentido, la Sala omite pronunciarse respecto de las disposiciones legales inaplicadas en la sentencia, lo cual genera que la sentencia se encuentre desprovista de las premisas que correspondían dado el ámbito de análisis del recurso de casación.

A partir de ello, la Sala, además, bajo un análisis inadecuado del artículo 16 de la Ley de Casación, entra a actuar como órgano de instancia y procede a valorar prueba y calificar los hechos de instancia del proceso pronunciándose sobre los recaudos procesales y analizando el informe pericial practicado en el proceso, lo cual atentó no solo contra la esencia del recurso sino además contra la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional.

En este sentido, se verifica que en el caso concreto, la sentencia impugnada se estructura a partir de premisas que no corresponden, en tanto se omite efectuar el análisis de legalidad que correspondía.

Por consiguiente, la decisión judicial impugnada al incumplir el requisito de razonabilidad, incumple el requisito de lógica, puesto que las premisas que estructuran la decisión, así como la conclusión final de la misma, no guardan relación con la naturaleza del recurso.

Finalmente, en cuanto a la comprensibilidad, si bien la decisión judicial impugnada se encuentra redactada con un lenguaje claro formulado a partir del empleo de palabras sencillas, el análisis jurídico contenido en la misma al alejarse del objetivo del recurso de casación, permite que la misma no pueda ser comprendida por parte del auditorio social, por tal razón este requisito es incumplido.

En razón de lo expuesto, la decisión judicial impugnada, al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en el mismo sentido que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en tanto las partes no recibieron por parte del órgano casacional una decisión fundada en derecho.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 27 de julio del 2015 a las 15:04, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 095-2015, 2011-1207.

   3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión de la sentencia dictada el 27 de julio del 2015 a las 15:04, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 095-2015, 2011-1207.

3.3. Disponer que, previo sorteo, se conforme el Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que conozca y resuelva el recurso de casación, 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; bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

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 enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1334-15-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 miércoles 21 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 003-16-SIN-CC

CASOS Nros. 0051-11-IN, 0055-11-IN y 0060-11-IN ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Caso N.º 0051-11-IN

El señor Lenin Javier Maingón Martínez, suboficial primero en servicio pasivo de la Armada del Ecuador, por sus propios derechos, presentó el 19 de octubre de 2011, acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, para el período de transición, signada con el N.˚ 0051-11-IN, en contra del artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, por el que se reforma el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

La Secretaría General, el 19 de octubre del 2011, certificó que la presente acción tiene relación con el caso N.˚ 0020-11-IN, el mismo que se encuentra resuelto[1] y con el caso N.˚ 0063-09-IN, el que a la fecha de la presentación de la demanda se encontraba en trámite[2].

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Pazmiño Freire y Nina Pacari Vega, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.˚ 0051-11-IN y dispuso su acumulación a la causa N.˚ 0063-09-IN.

Caso N.º 0055-11-IN

El señor Juan Agurto Sarango, en calidad de sargento primero del ejército en servicio pasivo y presidente de la Asociación de Militares "Nueva Visión F.A.", presentó acción pública de inconstitucionalidad el 19 de noviembre de 2011, ante la Corte Constitucional, para el período de transición, en contra del artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, por el que se reforma el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que fue signada con el número 0055-11-IN.

El 09 de noviembre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la acción N.º 0055-11-IN tiene identidad de objeto y acción con los casos Nros. 0020-11-IN, 0063-09-IN y 0051-11-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces

[1] El caso N.˚ 0020-11-IN, mediante auto del 13 de septiembre de 2011 a las 11h22 fue rechazado por la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, con fundamento en el artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que dispone: "El rechazo se produce en los siguientes casos: …3. Cuando no se corrija o complete la demanda dentro del término de cinco días, concedido para el efecto."

[2] El caso N.˚ 0063-09-IN, fue resuelto por la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.˚ 0021-12-SIN-CC.

constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Pazmiño Freire y Nina Pacari Vega, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.˚ 0055-11-IN y dispuso su acumulación a la causa N.˚ 0063-09-IN.

Caso N.˚ 0060-11-IN

El señor Julio Máximo Guaranda Cruz, en calidad de suboficial primero en servicio pasivo de la Armada del Ecuador, por sus propios derechos, el 30 de noviembre de 2011, presentó acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, para el período de transición, en contra del artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008 publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, por el que se reforma el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

La Secretaría General, el 30 de noviembre del 2011, certificó que la acción N.˚ 0060-11-IN tiene identidad de objeto y acción con los casos N.˚ 0063-09-IN, 0020-11-IN, 0051-11-IN y 0055-11-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.˚ 0060-11-IN y dispuso su acumulación a la causa N.˚ 0063-09-IN.

Finalmente, en relación con los casos 0051-11-IN, 0055-11-IN y 0060-11-IN, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Edgar Zárate Zárate, Hernando Morales Vinueza y Ruth Seni Pinoargote, en providencia del 22 de mayo del 2012 a las 10h30, expresó la improcedencia de la acumulación de las causas N.˚ 0051-11-IN, 0055-11-IN y 0060-11-IN a la causa N.˚ 0063-09-IN, en virtud de que la resolución de la causa a la cual la Sala de Admisión dispuso la acumulación, se encontraba para conocimiento del Pleno del Organismo, en consecuencia la Sala de Admisión ordenó la acumulación de las causas N.˚ 0055-11-IN y 0060-11-IN a la causa N.˚ 0051-11-IN.

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

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, por lo cual, el secretario general de la Corte Constitucional, mediante memorando N.˚ 022-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, remitió la causa N.˚ 0051-11-IN y acumulados Nros. 0055-11-IN y 0060-11-IN.

El juez constitucional sustanciador, mediante providencia del 18 de marzo del 2013, avocó conocimiento de las causas N.˚ 0051-11-IN y acumulados N.˚ 0055-11-IN y 0060-11-IN, y dispuso notificar a las partes procesales con la recepción del proceso; así como agregar los escritos presentados por el señor Lenin Maingón Martínez el 24 de abril de 2013, dentro del caso N.˚ 0051-11-IN y el escrito del señor Juan Agurto Sarango del 31 de octubre de 2013, dentro del caso N.˚ 0055-11-IN.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 05 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces que conformaron la primera renovación parcial de la Corte Constitucional. En la misma fecha, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional N.˚ 0007-E-2015, se efectuó el sorteo de los expedientes constitucionales, correspondiéndole al juez constitucional Víctor Francisco Butiñá Martínez, sustanciar la correspondiente causa.

El juez sustanciador mediante providencia del 06 de enero de 2016, a las 09:30, avocó conocimiento del presente caso, notificando a las partes procesales la recepción del proceso para los fines legales correspondientes.

Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Los legitimados activos demandan la inconstitucionalidad del artículo 6 literales **a, b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, por el que se reforma el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cuyo texto es el siguiente:

- **Artículo 6, disposición transitoria sexta, literales a, b y c del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569, publicado en el primer suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio del 2006:**

  Artículo 6.- A continuación de la QUINTA DISPOSICION TRANSITORIA, agréguese la siguiente:

  SEXTA.- Para el cálculo de las prestaciones sociales, a concederse en función del nuevo sistema remunerativo de las Fuerzas Armadas, se observarán las siguientes disposiciones:

  a) Pensión de retiro e invalidez: Para el personal militar que pase a situación de retiro durante el período de transición, hasta alcanzar el ciento por ciento del haber militar, la determinación del sueldo imponible para efectos de cálculo de su pensión, se efectuará bajo los siguientes parámetros:

Período	Porcentaje del haber militar
1-junio al 31-dic/06	76%
1-ene al 31-dic/07	82%
1-ene al 31-dic/08	88%
1-ene al 31-dic/09	94%
desde el 1 ene/10	100%

En todos los casos, se considerará lo dispuesto en los artículos 22, 26 y 112 de la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas, respecto a los porcentajes por años de servicio activo y efectivo;

b) Cesantía: Para el cálculo del seguro de cesantía, el sueldo imponible referido en el Art. 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, será el equivalente al cuarenta por ciento del haber militar para oficiales y el cincuenta por ciento para tropa.

La cesantía del personal militar, en el período de transición del nuevo sistema de remuneraciones militares, hasta alcanzar el ciento por ciento del haber militar, se calculará considerando la diferencia entre el valor de la cesantía del régimen remunerativo vigente a enero del 2006 y el de la cesantía calculado con el haber militar a la culminación del proceso de equiparación en el año 2010. Esta diferencia, se multiplicará por el porcentaje anual asignado por el Estado para aplicar la equiparación de remuneraciones y su producto se incrementará al valor correspondiente a la cesantía del año inmediato anterior.

La cesantía del personal militar dado de baja entre el 1 de junio y el 31 de diciembre del 2006 será la establecida a enero del referido año;

c) Seguro de vida: El sueldo imponible promedio de oficiales referido en el Art. 60 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para el cálculo del seguro de vida para oficiales será el equivalente al 40% del haber militar promedio de oficiales; para voluntarios, tripulantes y aerotécnicos el sueldo imponible promedio de tropa, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio de tropa; y, para aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, el sueldo imponible promedio general, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio general de los asegurados en servicio activo.

El seguro de vida, en el período de transición del nuevo sistema de remuneraciones militares, hasta alcanzar el ciento por ciento del haber militar, se calculará considerando la diferencia entre el valor del seguro de vida del régimen remunerativo vigente a enero del 2006 y el seguro de vida calculado con el haber militar a la culminación del proceso de equiparación en el año 2010; esta diferencia, se multiplicará por el porcentaje anual asignado por el Estado para aplicar la equiparación de remuneraciones y su producto se incrementará al valor correspondiente al seguro de vida del año inmediato anterior.

El cálculo del seguro de vida entre el 1 de junio y 31 de diciembre del 2006, será el vigente a enero del referido año.

- **Artículo 1, del Decreto Ejecutivo N.º 1515, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.º 498 de 31 de diciembre de 2008:**

  Art. 1.- En el artículo 20, refórmese lo siguiente:

  1. En el primer inciso, sustitúyase la frase "es el correspondiente al mes en que se produce la baja del militar", por la siguiente: "es el equivalente al 88% del total de la remuneración recibida en el último mes en que se produce la baja del militar".

  2. Sustitúyase el segundo inciso, por los siguientes:

     La base impositiva de aportación sobre la cual se efectuarán las cotizaciones a la Seguridad Social Militar, será el ciento por ciento (100%) del respectivo haber militar, determinado en el Reglamento de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

     Para el cálculo del seguro de cesantía, el sueldo imponible será el equivalente al cuarenta por ciento del haber militar para oficiales y el cincuenta por ciento para tropa.

     El sueldo imponible promedio de oficiales, para el cálculo del seguro de vida para oficiales será el equivalente al 40% del haber militar promedio de oficiales; para voluntarios, tripulantes y aerotécnicos el sueldo imponible promedio de tropa, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio de tropa; y, para aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, el sueldo imponible promedio general, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio general de los asegurados en servicio activo.

De la solicitud y sus argumentos

Caso N.º 0051-11-IN

El legitimado activo Lenin Javier Maingón Martínez, en calidad de suboficial primero en servicio pasivo de la Armada del Ecuador, por sus propios derechos, presentó el 19 de octubre de 2011 demanda de inconstitucionalidad en contra de las antedichas normas.

Señaló que cuando se acogió al retiro militar con la baja, el 28 de febrero de 2011, tuvo conocimiento que fue liquidado con cálculo en base al cincuenta por ciento de su haber militar y no con el cien por ciento, conforme el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y

al reclamar dicha disminución se enteró que por medio de decretos ejecutivos se reformó el contenido de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, considera evidente que por un error de hecho y de derecho mediante reformas expresas al Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se cambió y reformó el contenido de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en sus artículos 22 y 44, sin observar el procedimiento establecido en la Constitución para aquello, afectando de manera grave sus derechos legítimos a la seguridad jurídica, y de los ciudadanos de otras instituciones armadas que ven perjudicados sus haberes económicos.

Caso N.º 0055-11-IN

El señor Juan Agurto Sarango, en calidad de sargento primero del ejército en servicio pasivo y presidente de la Asociación de Militares "Nueva Visión F.A." dedujo el 09 de noviembre de 2011, demanda de acción de inconstitucionalidad del artículo 6 literales **a** y **b** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; artículo 1 numeral 1 y tercero inciso del numeral 2 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, que consideró que reformó el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Al respecto, expresó que los contenidos de las normas impugnadas de inconstitucionales no solo reformaron el Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, sino que reforman los textos contenidos y el espíritu de los artículos 22 y 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por cuanto su procedimiento de expedición carece de legalidad, ya que las normas aprobadas y expedidas no han observado lo establecido en la Constitución de la República, que dispone que solo el legislativo tiene la atribución de expedir, reformar y derogar leyes; con lo cual se vulnera las garantías y derechos constitucionales de miles de servidores de las Fuerzas Armadas.

Caso N.º 0060-11-IN

El señor Julio Máximo Guaranda Cruz, en calidad de suboficial primero en servicio pasivo de la Armada del Ecuador, por sus propios derechos presentó una demanda de inconstitucionalidad del artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, por el que se reforma el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Así pues, expresó que al acogerse al retiro militar con la baja, para su liquidación el 18 de abril de 2011, tuvo conocimiento que fue liquidado con el cálculo tomado en base al cincuenta por ciento de su haber militar y no con el cien por ciento, conforme al artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, enterándose que mediante decretos ejecutivos se reformó el contenido de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, originándose así la inconstitucionalidad de dichos decretos.

En virtud de aquello, considera se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica a más de transgredir principios constitucionales consagrados para la tramitación de reformas legales. Por lo cual, solicita se declare la invalidez de los actos normativos impugnados.

Pretensión concreta

Por los antecedentes expuestos, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional se declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma de lo constante en el artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, por el que se reforma el artículo 20 y tácitamente los artículos 22 y 44 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

De la contestación a la demanda

Comparecencia del doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República

El 09 y 23 de febrero de 2012, compareció el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y como delegado del presidente de la República, respecto a las demandas presentadas manifestó en lo principal lo siguiente:

En el año 2000 como consecuencia de la práctica de nefastas políticas económicas, el estado ecuatoriano implementó el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica como la moneda de uso del país, y uno de los sectores afectados fueron las Fuerzas Armadas, quienes por la dolarización evidenciaron como los sueldos y remuneraciones que percibían los miembros en servicio activo y pasivo perdieron progresivamente su poder adquisitivo y se mantuvieron durante siete años congelados.

En tal virtud, con la finalidad de subsanar estas injusticias, el 09 de junio de 2006, el Ministro de Defensa Nacional, expidió un nuevo Reglamento de Remuneraciones del Personal de las Fuerzas Armadas, que establecía una nueva estructura remunerativa de los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas por medio de nuevos métodos de cálculo.

Esto es sumamente importante, porque previo a la expedición del citado reglamento y de los Decretos Ejecutivos Nros.1569 y 1515 que reforman el Reglamento General de Aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para los cálculos actuariales del personal militar, se tomaba en cuenta un rubro denominado

sueldo imponible, que no constituía de ninguna manera ni el monto neto ni el monto bruto de la remuneración mensual percibida, y su determinación no consta en la ley, sino en el Reglamento de Aplicación a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior al expedido el 29 de junio de 2006 y que constituía el 70% del sueldo total, es decir aproximadamente el 49% del ingreso mensual total que recibía el militar y que estaba compuesto por una serie de elementos.

Al parecer este particular no está siendo tomado en cuenta por el accionante, que con su pretensión no solo quiere perjudicarse a sí mismo, sino también a todo el personal de las Fuerzas Armadas.

Al respecto, considera que es necesario tener presente el artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador que otorga al ejecutivo competencias exclusivas, entre otros aspectos sobre la seguridad social, de igual forma, el artículo 340 que crea el sistema nacional de inclusión y equidad social y que obliga al Estado para que en la emisión de normas reglamentarias que articulen leyes, el Ejecutivo observe principios que efectivamente garanticen la inclusión y equidad a favor de los ciudadanos.

En virtud aquello, el ejecutivo ha emitido los Decretos Nros. 1569 y 1515 que no reforman la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas, sino que bajo una consideración eminentemente técnica reforman su Reglamento de Aplicación y garantizan la perdurabilidad del sistema de seguridad social militar para su goce futuro por parte de los militares que actualmente están en servicio activo al momento de acceder a una pensión jubilar digna.

Adicionalmente, el artículo 147 de la Norma Constitucional otorga al presidente de la República la atribución de "(…) 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de la leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración". De igual forma, el artículo 80 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, expresa que el acto normativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa y que corresponde al presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Por tanto, expresa que no es posible argumentar falta de observancia de los principios de legalidad o del debido proceso en las actuaciones del Ejecutivo al expedir los Decretos Ejecutivos Nros.1569 y 1515, porque el presidente de la República no solo es competente para emitir reglamentos a las leyes, sino que su actuación, en el presente caso estuvo acorde con la Constitución de la República y por tanto es legítima.

En relación al Decreto Ejecutivo N.˚ 1569, expresó que el Reglamento General de la Ley tiene que hacer viable la aplicación del texto legal del cual emana y es por esta consideración que el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 reformó el denominado **sueldo imponible** como la base de cálculo de las pensiones militares; de la misma manera cambió la denominación **remuneración mensual unificada** del militar por el **haber militar**, dentro de la cual se consideran todos los elementos que conforman la remuneración que percibe un militar para efectos técnicos de cálculos actuariales.

Por medio del mencionado decreto se estableció un procedimiento para elevar las pensiones jubilares de los militares en servicio pasivo en relación con la elevación de las remuneraciones de los activos, así como la cesantía y el seguro de vida (literales **a**, **b** y **c** respectivamente del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 1569), pero el aumento progresivo de la base reguladora, originaría que las pensiones reconocidas a los nuevos pasivos sobrepasarían el valor del último haber militar que percibe un militar del mismo grado en servicio activo, por lo que se consideró necesario corregir esta desviación técnica que en el tiempo pondría en serio peligro la sostenibilidad y sustentabilidad del sistema de seguridad social militar, que contravenía el artículo 3 de la Constitución, en particular la seguridad social.

Por lo que el presidente de la República, sensible a las necesidades de su pueblo y en especial a las necesidades de la clase militar, si bien el plan inicial de equiparación salarial, consideró la elevación del haber militar hasta igualarse con el valor referencial de la escala de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), en el período comprendido entre los años 2006 hasta el 2010, consideró pertinente que este proceso se acorte un año y que la elevación de las remuneraciones y pensiones culmine el 01 de enero de 2009, por lo que tomando en cuenta estas consideraciones se expidió, el 30 de diciembre de 2008, el Decreto Ejecutivo N.˚1515.

Al respecto, la implementación de la equiparación de las remuneraciones militares con las del personal que laboraba bajo las disposiciones de la Ley Orgánica Civil y Carrera Administrativa, significó una elevación considerable del ingreso del personal militar en servicio activo y de las pensiones de pasivos y montepiados.

Sin embargo, las implicaciones de todo orden que originaría el no corregir el error actuarial que permitiría que un militar en servicio pasivo pueda percibir una remuneración mayor una vez retirado, que cuando estaba en servicio activo dio lugar a la expedición del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515, el mismo que técnicamente fortalece aún más el Reglamento General de Aplicación a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y en su parte pertinente establece el sueldo imponible a calcularse para el seguro de cesantía, señalando que este será equivalente "al cuarenta por ciento del haber militar para oficiales y el cincuenta por ciento para tropa" y por último, se establece las tasas de interés actuariales que regirán para los efectos de la Ley y del Reglamento. Con lo que técnicamente se viabiliza la sustentabilidad del sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, en estricto cumplimiento con la Constitución de la República.

En consecuencia, manifiesta que se aprecia que si no se hubieran expedido los Decretos Ejecutivos Nros. 1569 y 1515, la aplicación irresponsable de la disposición del artículo 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas

Armadas hubiese terminado por quebrar el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, perjudicando a todos sus beneficiarios, porque como se ha explicado, el pago de pensiones de servicio pasivo iguales o superiores al sueldo de servicio activo es algo inviable, y ese suceso puede transgredir el texto constitucional en lo establecido en los artículos 367 y 368.

En tal virtud, expresa que de no haber actuado de la manera que actuó el Ejecutivo, se hubiese desfinanciado gravemente al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, afectando a todos sus miembros.

Por los motivos expuestos, solicitó a la Corte Constitucional desechar en su totalidad por improcedente la acción de inconstitucionalidad presentada.

Comparecencia del arquitecto Fernando Cordero Cueva, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional

Respecto al caso N.˚ 0051-11-IN y 055-11-IN, compareció el entonces presidente de la Asamblea Nacional, arquitecto Fernando Cordero Cueva, quien expresó que las normas demandadas se refieren a las del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas cuya atribución y competencia es del Presidente de la República, conforme lo preceptúa el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República y no es por tanto de la función legislativa, que la ejerce constitucionalmente la Asamblea Nacional.

Es así que, no siendo competencia de dicha instancia legislativa, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 226 en concordancia con el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, sin que la misma se considere como allanamiento alguno a las pretensiones del accionante, consideró no pronunciarse sobre el contenido de la referida demanda.

Comparecencia de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, en sus escritos del 25 de enero de 2012 y 26 de marzo de 2015, señaló en lo principal lo siguiente:

Que en razón de la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los Decretos Ejecutivos, es necesario señalar que guardan concordancia con el segundo inciso del primer artículo de la Constitución que señala que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, la cual se la ejerce a través de los órganos del poder público y de igual manera dicha disposición estaba contenida en la Constitución de 1998.

Así pues, de conformidad con el artículo 147 numeral 13, al Presidente de la República le corresponde expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, lo que estaba contenido en el artículo 171 numeral 5 de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1998.

En consecuencia, los decretos ejecutivos por los cuales se reglamentó la ley, son legítimos porque han procedido de conformidad con los mencionados artículos, lo que equivale a la legitimidad formal; además que han cumplido con lo previsto por los segundos incisos del artículo 1 de la Norma Suprema del Estado tanto la de 1998 como la del 2008, observando así la legitimidad material, por tanto no existe la mentada ilegitimidad.

En este contexto, señaló que las cartas supremas expresan que el sistema nacional de seguridad social debe regirse por los principios de solidaridad, equidad, eficiencia, en base a criterios de sostenibilidad o sustentabilidad. Por tanto, al ser el desarrollo sostenible es la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Por lo expuesto, y al considerar que no existe vulneración de ninguna norma constitucional, solicitó al pleno de la Corte Constitucional desechar la demanda.

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 el acto normativo de carácter general, contenido dentro de los Decretos Ejecutivos N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006 y N.˚ 1515 del 31 de diciembre de 2008 expedidos por el presidente de la República.

Análisis Constitucional

Alcance del control abstracto de constitucionalidad

De conformidad con el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador se garantiza los derechos, la supremacía, la aplicación directa de la Constitución, por lo tanto, todos los órganos del Estado, que incluye la función ejecutiva, deben adecuar formal y materialmente las leyes y demás normativas jurídicas a lo previsto en la Constitución, tratados internacionales y demás disposiciones que sean necesarias para garantizar la dignidad del ser humano.

Por estas determinaciones se estableció el control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo por el cual el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, efectúa un examen de la normativa con la finalidad de determinar si estas se encuentran en concordancia con la Constitución de la República, garantizando la coherencia y unidad normativa.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.˚ 002-15-SIN-CC, expresó lo siguiente:

> La finalidad de este mecanismo de control abstracto de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico con la Constitución, en este sentido, en caso de existir vulneraciones, contradicciones o inconsistencias entre el acto normativo impugnado con la Constitución, la Corte Constitucional, como máximo órgano de interpretación de la norma constitucional, está facultada para declarar la inconstitucionalidad de las normas, que tendrá como efecto su invalidez. Es preciso señalar que la declaratoria de inconstitucionalidad es una alternativa de *última ratio,* a la cual se recurre únicamente cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación del acto normativo impugnado al ordenamiento constitucional.[3]

Así pues, la potestad de efectuar el control abstracto de constitucionalidad se encuentra reconocida en el artículo 436 de la Constitución que señala: "(…) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado".

En tal virtud, corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de las normas jurídicas, por el fondo y la forma, y determinar si existen aquellas que por su manifiesta contraposición con la Constitución de la República, deban ser eliminadas del ordenamiento jurídico.

En la misma línea, el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice:

> 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 ordenamiento jurídico.

Por esto, la Corte Constitucional del Ecuador, siendo el máximo órgano garante de derechos constitucionales, procederá a efectuar un control de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas demandadas, por la forma y el fondo.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, caso N.° 0017-12-IN, sentencia N.° 002-15-SIN-CC.

Control formal

Como quedó anotado en el análisis precedente, el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República establece como una competencia de la Corte Constitucional conocer acciones públicas de inconstitucionalidad y realizar un análisis por la forma; además, esta atribución tiene concordancia con lo establecido en los artículos 113 y 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece la atribución de la Corte Constitucional en caso de impugnación de una ley.

Dentro de este marco, los accionantes demandaron la inconstitucionalidad por razones de forma del artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008 publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008.

Para iniciar el análisis constitucional, cabe mencionar que la normativa impugnada en los Decretos Ejecutivos, contienen reformas al Reglamento General de aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, de lo cual los accionantes expresan que existe inconstitucionalidad formal en su expedición, porque se reformó una normativa cuyo trámite corresponde exclusivamente al legislativo y no al ejecutivo.

Determinación y resolución del problema jurídico planteado, dentro del control formal de constitucionalidad

La Corte Constitucional sistematizará su análisis en el siguiente problema jurídico:

El artículo 6 literales a, b y c contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008 publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, ¿cumplieron con los principios y reglas previstos en la Constitución de la República para su expedición?

La Corte Constitucional procede al análisis constitucional del presente caso, con la finalidad de determinar si se respetó la supremacía del texto constitucional en el procedimiento para su expedición, reforma o derogatoria de una disposición jurídica.

Los decretos ejecutivos son actos administrativos que provienen de la función ejecutiva, cuyo representante es el presidente de la República del Ecuador, y cuya potestad se encuentra en el artículo 147 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, que expresa: "Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (…) 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control". De allí pues, en observancia de dicha atribución el ejecutivo emitió los Decretos Ejecutivos Nros.1569 y 1515.

Ahora bien, en el contenido de los decretos, se reformó el Reglamento General de aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, situación que guarda concordancia con el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República que otorga al Presidente de la República la atribución de: "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración".

Es decir, la norma constitucional establece la posibilidad de modificar el texto de un reglamento por medio de un decreto ejecutivo. En efecto, en esta línea se pronunció la Corte Constitucional al expresar que: "Claramente se establece que los decretos son el camino para dictar reglamentos por parte del ejecutivo, y por ende el camino expedito para reformarlos; el decreto ejecutivo jerárquicamente está a la par con el reglamento, puesto que este es el contenido y el decreto el continente, es decir, en el decreto ejecutivo consta el texto del reglamento".[4]

En consecuencia, los Decretos Ejecutivos Nros. 1569 y 1515 guardan relación con el texto constitucional en la forma, en virtud que se dictaron por el Presidente de la República en el ejercicio de la atribución reglamentaria que le corresponde, porque acorde con el análisis es viable la reforma de un reglamento por medio de un decreto ejecutivo.

En tal virtud, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que el artículo 6 literales **a**, **b** y **c** contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, cumplieron con los principios y reglas previstos en la Constitución de la República para su expedición.

Control material

De la misma forma, en virtud del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 113 y 118 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, corresponde a la Corte Constitucional determinar la supremacía material de la Constitución de la República, por la cual el ordenamiento jurídico debe mantener conformidad y coherencia con el texto constitucional, por lo que a continuación se determinará y desarrollará el problema jurídico para establecer si existe o no inconstitucionalidad de la normativa sujeta del presente análisis.

Determinación y resolución del problema jurídico planteado dentro del control material de constitucionalidad

La Corte Constitucional sistematizará su análisis a partir del siguiente problema jurídico:

El artículo 6 literales a, b y c contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008 publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, ¿vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Los legitimados activos argumentan que el artículo 6 literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006; y, el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, reformaron los artículos 22 y 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, porque cuando se acogieron a la jubilación fueron liquidados con cálculo en base al cincuenta por ciento de su haber militar y no con el cien por ciento, conforme los artículos 22 y 44 nombrados.

En consecuencia, consideran que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, en razón que no se puede reformar una ley por medio de un decreto ejecutivo, porque las reformas contendidas en dichos decretos ejecutivos respecto al Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, reformaron la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en sus artículos 22[5] y 44[6]; por lo que solicitaron se declare la inconstitucionalidad material de la normativa impugnada.

En virtud de dicha afirmación, es menester expresar que el derecho a la seguridad jurídica se encuentra plasmado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador 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".

La Corte Constitucional ha conceptualizado la seguridad jurídica como "un derecho, es decir, es aquella prerrogativa que ostentan todas las personas para exigir el respeto de la norma constitucional, tanto a través de la formulación de

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC, caso N.˚ 0063-09-IN.

[5] Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 995 del 07 de agosto de 1992. Artículo 22.- "La pensión de retiro se calculará de acuerdo al siguiente procedimiento: setenta por ciento (70%) del sueldo imponible con veinte años de servicio activo y efectivo y tres por ciento (3%) adicional por cada año, hasta llegar al cien por ciento (100%) del sueldo imponible, con treinta o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes completo de servicio se añadirá el cero veinte y cinco por ciento (0.25%)".

[6] Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 995 del 07 de agosto de 1992. Artículo 44.- "El Seguro de Cesantía se hace efectivo por una sola vez en un valor equivalente al factor de ponderación dos punto cinco (2.5) multiplicado por el sueldo imponible que percibe el militar a la fecha de la baja y por el tiempo de servicio activo y efectivo, acreditado en la Institución, expresado en años completos".

normas jurídicas previas, claras y públicas, como también respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes"[7]. Por tanto, corresponde determinar a la Corte Constitucional si la normativa impugnada, guarda concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto al respeto del derecho a la seguridad jurídica.

De allí que para iniciar con el análisis de la normativa cuya inconstitucionalidad se reclama, es necesario señalar que los mencionados artículos ya fueron tratados y analizados por la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC del caso N.˚ 0063-09-IN. Teniendo en cuenta aquello, se procede a realizar el análisis del caso, dividiendo el análisis en dos aspectos, primero respecto a los artículos del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 y posteriormente en los del Decreto Ejecutivo N.˚ 1515.

a) Artículo 6 literales a, b y c contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del registro oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006

Como se señaló, los accionantes expresan que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque mediante un decreto no solamente se reformó al Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, sino la ley a la que regula, porque cambió el procedimiento establecido en la ley para el pago de las prestaciones sociales de los miembros de las Fuerzas Armadas.

En virtud de aquello, iniciamos con el análisis de la normativa cuya inconstitucionalidad se demanda, y que se encuentra contenida en el artículo 6 disposición transitoria sexta literales **a**, **b** y **c** del Decreto Ejecutivo N.˚ 1569, misma que, como se señaló, ya fue tratada y resuelta por la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC del caso N.˚ 0063-09-IN. En primer lugar, es necesario establecer el contenido de la normativa sujeta al presente análisis, que al respecto señala:

> Artículo 6.- A continuación de la QUINTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA, agréguese la siguiente:
>
> SEXTA.- Para el cálculo de las prestaciones sociales, a concederse en función del nuevo sistema remunerativo de las Fuerzas Armadas, se observarán las siguientes disposiciones:
>
> a) Pensión de retiro e invalidez: Para el personal militar que pase a situación de retiro durante el período de transición, hasta alcanzar el ciento por ciento del haber militar, la determinación del sueldo imponible para efectos de cálculo de su pensión, se efectuará bajo los siguientes parámetros:

Período	Porcentaje del haber militar
1-junio al 31-dic/06	76%
1-ene al 31-dic/07	82%
1-ene al 31-dic/08	88%
1-ene al 31-dic/09	94%
desde el 1 ene/10	100%

En todos los casos, se considerará lo dispuesto en los artículos 22, 26 y 112 de la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas, respecto a los porcentajes por años de servicio activo y efectivo;

b) Cesantía: Para el cálculo del seguro de cesantía, el sueldo imponible referido en el Art. 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, será el equivalente al cuarenta por ciento del haber militar para oficiales y el cincuenta por ciento para tropa.

La cesantía del personal militar, en el período de transición del nuevo sistema de remuneraciones militares, hasta alcanzar el ciento por ciento del haber militar, se calculará considerando la diferencia entre el valor de la cesantía del régimen remunerativo vigente a enero del 2006 y el de la cesantía calculado con el haber militar a la culminación del proceso de equiparación en el año 2010. Esta diferencia, se multiplicará por el porcentaje anual asignado por el Estado para aplicar la equiparación de remuneraciones y su producto se incrementará al valor correspondiente a la cesantía del año inmediato anterior.

La cesantía del personal militar dado de baja entre el 1 de junio y el 31 de diciembre del 2006 será la establecida a enero del referido año;

c) Seguro de vida: El sueldo imponible promedio de oficiales referido en el Art. 60 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para el cálculo del seguro de vida para oficiales será el equivalente al 40% del haber militar promedio de oficiales; para voluntarios, tripulantes y aerotécnicos el sueldo imponible promedio de tropa, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio de tropa; y, para aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, el sueldo imponible promedio general, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio general de los asegurados en servicio activo.

El seguro de vida, en el período de transición del nuevo sistema de remuneraciones militares, hasta alcanzar el ciento por ciento del haber militar, se calculará considerando la diferencia entre el valor del seguro de vida del régimen remunerativo vigente a enero del 2006 y el seguro de vida calculado con el haber militar a la culminación del proceso de equiparación en el año 2010;

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 039-14-SEP-CC, caso N.° 0941-13-EP.

esta diferencia, se multiplicará por el porcentaje anual asignado por el Estado para aplicar la equiparación de remuneraciones y su producto se incrementará al valor correspondiente al seguro de vida del año inmediato anterior.

El cálculo del seguro de vida entre el 1 de junio y 31 de diciembre del 2006, será el vigente a enero del referido año.

De esta manera, en relación a la normativa expuesta, se evidencia que en el primer inciso se hace relación a la existencia de un nuevo sistema remunerativo de las Fuerzas Armadas, en virtud de lo cual, tres prestaciones sociales, a saber, pensión de retiro e invalidez, cesantía y seguro de vida, deben calcularse en función de la nueva escala remunerativa.

Dicha escala remunerativa atiende a la homologación de las remuneraciones militares que se realizó con las remuneraciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que fue determinada en el Decreto Ejecutivo reservado N.˚ 15 del 02 de junio de 2006 y ratificado mediante Decreto Ejecutivo N.˚ 881 publicado en el Registro Oficial N.˚ 268 del 08 de febrero de 2008.

De lo expuesto, se colige que el objetivo de esta reforma fue la creación de un nuevo mecanismo de cálculo para la entrega de beneficios sociales a los miembros de las Fuerzas Armadas, que sea compatible con el nuevo sistema remunerativo instaurado, dejando sin efecto la fórmula de cálculo anterior.

Ahora bien, los reglamentos son los que contienen el desarrollo de los procedimientos que se van a ejecutar para el desarrollo y cumplimiento de una ley, y en razón que el accionante señaló que la reforma al reglamento vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque reformó los artículos 22 y 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, es necesario citar los referidos artículos.

En efecto, el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, establece que "La pensión de retiro se calculará de acuerdo al siguiente procedimiento: setenta por ciento (70%) del sueldo imponible con veinte años de servicio activo y efectivo y tres por ciento (3%) adicional por cada año, hasta llegar al cien por ciento (100%) del sueldo imponible, con treinta o más años de servicio activo y efectivo. Por cada mes completo de servicio se añadirá el cero veinte y cinco por ciento (0.25%)".

De igual manera, el artículo 44 de la referida ley establece que: "El Seguro de Cesantía se hace efectivo por una sola vez en un valor equivalente al factor de ponderación dos punto cinco (2.5) multiplicado por el sueldo imponible que percibe el militar a la fecha de la baja y por el tiempo de servicio activo y efectivo, acreditado en la Institución, expresado en años completos".

Por tanto, los artículos 22 y 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas contienen respectivamente, de manera general, la determinación del cálculo para la pensión de retiro y la cesantía, con fundamento en el sueldo imponible; sin embargo, el Reglamento enunciado, en su sexta disposición transitoria cuya inconstitucionalidad se impugna por los accionantes, contiene un detalle específico con determinación del período de tiempo, para llegar al 100% del sueldo imponible, mismo que se encuentra determinado en el Reglamento, así como la determinación de cómo se ejecuta la cesantía para los distintos miembros de las Fuerzas Armadas.

Contrastando la normativa citada, con el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569, respecto a su artículo 6, que incluyó la disposición transitoria sexta en el Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, este ha establecido un nuevo procedimiento más específico para el cálculo de tres pensiones sociales, en razón de una homologación remunerativa, distinta y superior a la que venían beneficiándose los miembros de las Fuerzas Armadas.

Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC, dentro del caso N.˚ 0063-09-IN, respecto a la norma cuya inconstitucionalidad se ha presentado, determinando lo siguiente:

> Lo que se instituyó mediante la disposición transitoria sexta del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas constante en el Decreto Ejecutivo N.º 1569 publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio del 2006, son las normativas para el cálculo de las prestaciones sociales que brinda el ISSFA, a concederse en función del nuevo sistema remunerativo de las Fuerzas Armadas, dada la homologación de las remuneraciones del militar con las establecidas por la LOSCCA, dictadas mediante decreto ejecutivo reservado N.˚15 del 2 de junio del 2006 y ratificado mediante decreto ejecutivo N.˚ 881 publicado en el Registro Oficial N.˚ 268 del 8 de febrero del 2008, por lo que mediante el decreto ejecutivo 1569 al reformar el artículo 20 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, lo que se hace también es normar mediante dicha disposición transitoria en sus literales a y b los porcentajes del haber militar que se utilizarán al momento de realizar los cálculos para la entrega de las prestaciones sociales dado el incremento producido en el sueldo imponible por la homologación antes indicada. [8]

En virtud de lo expuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición, se colige que dicho artículo 6, que contiene la disposición transitoria sexta del Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cumplió con los parámetros del derecho a la seguridad jurídica, en relación a ser una norma, previa, clara y pública aplicada por autoridad competente; esto en razón que es una norma previa, porque con antelación a la problemática surgida en relación a los montos de los beneficios sociales de los miembros de las Fuerzas Armadas, por la homologación de sueldos, estableció un procedimiento transitorio que determinó la forma en la cual actuará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. De

[8] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC, dentro del caso N.˚ 0063-09-IN.

la misma forma, dicho artículo es claro en establecer el procedimiento excepcional para el período de transición, y que fue público, es decir conocido para los miembros de las Fuerzas Armadas y la población en general, tanto es así, que los ciudadanos pudieron presentar la presente acción; y, por último, dicha normativa fue aplicada por la autoridad competente, que en este caso es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, por las razones ya expuestas por la Corte Constitucional, para el período de transición, y en la misma línea, se desvirtúa la afirmación del accionante, respecto a la vulneración a la seguridad jurídica, ya que de lo expuesto se evidencia que se reformó por medio de una norma clara, previa, pública y que debe ser aplicada por la autoridad competente, al Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; y, los artículos 22 y 44 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, no cambiaron su contenido, sino que su procedimiento en cuanto a la aplicación fue desarrollado, conforme corresponde, en el Reglamento.

Por los antecedentes expuestos, se colige que el artículo 6, literales **a, b** y **c** contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 302 del 29 de junio de 2006 (normativa derogada por el Decreto Ejecutivo N.° 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.° 498 del 31 de diciembre de 2008), no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

b) Artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.° 498 del 31 de diciembre de 2008

Por otra parte, el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.° 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.° 498 del 31 de diciembre de 2008, señala que:

> Art. 1.- En el artículo 20, refórmese lo siguiente:
>
> 1. En el primer inciso, sustitúyase la frase "es el correspondiente al mes en que se produce la baja del militar", por la siguiente: "es el equivalente al 88% del total de la remuneración recibida en el último mes en que se produce la baja del militar".
>
> 2. Sustitúyase el segundo inciso, por los siguientes:
>
> "La base impositiva de aportación sobre la cual se efectuarán las cotizaciones a la Seguridad Social Militar, será el ciento por ciento (100%) del respectivo haber militar, determinado en el Reglamento de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.
>
> Para el cálculo del seguro de cesantía, el sueldo imponible será el equivalente al cuarenta por ciento del haber militar para oficiales y el cincuenta por ciento para tropa.
>
> El sueldo imponible promedio de oficiales, para el cálculo del seguro de vida para oficiales será el equivalente al 40% del haber militar promedio de oficiales; para voluntarios, tripulantes y aerotécnicos el sueldo imponible promedio de tropa, será cl equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio de tropa; y, para aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, el sueldo imponible promedio general, será el equivalente al cincuenta por ciento del haber militar promedio general de los asegurados en servicio activo.

Es necesario determinar que el artículo 20, contiene lo que debe entenderse por sueldo imponible, al señalar que es el "haber militar, que sirve de base para el cálculo de las prestaciones que concede el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas", y contiene cómo se calcula este sueldo imponible, y respecto de lo cual, se reformaron dos parámetros para dicho cálculo, contenidos en el inciso primero y segundo.

Ahora bien, en el primer parámetro, contenido en el primer inciso señala el porcentaje de la remuneración, al cual equivale el referido sueldo imponible; y, el segundo parámetro, contenido en la reforma del segundo inciso, que a su vez tiene tres párrafos, el primero que señala la base impositiva de aportación, el segundo, el porcentaje del sueldo imponible para el seguro de cesantía, que expresa que el sueldo imponible será el equivalente al cuarenta por ciento del haber militar para oficiales y el cincuenta por ciento para tropa, y el tercer parámetro que establece el cálculo sobre el sueldo imponible, para el seguro de vida, en base a un nuevo Reglamento de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas.

Así pues, del texto enunciado se aprecia que la reforma contenida en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.° 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.° 498 del 31 de diciembre de 2008, ha regulado el cálculo del sueldo imponible, que ya se encontraba contenido en el mencionado Reglamento de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, es decir, el reglamento ya contenía el procedimiento para el cálculo del sueldo imponible, y lo que aconteció, es que este procedimiento fue reformado mediante Decreto Ejecutivo, por la facultad reglamentaria del Presidente de la República del Ecuador.

Así pues, en contraste con lo señalado por los accionantes, respecto a que esta reforma, a su vez reformó "tácitamente" los artículos 22 y 44 de la Ley de Seguridad Social, pues dichas normas, como se señaló *ut supra,* expresan, respectivamente de manera general la determinación del cálculo para la pensión de retiro y la cesantía, con fundamento en el sueldo imponible, pero no realizan ninguna apreciación respecto al cálculo del sueldo imponible, pues dicho procedimiento se encontraba contenido en el Reglamento; es decir, la definición y equivalencia del sueldo imponible no había sido fijado por la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, sino mediante el Reglamento, por lo que se considera que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo impugnado, no reformó la ley, sino un reglamento, que como se señaló es una atribución del presidente de la República.

Esta situación que, como se señaló *ut supra*, ya fue analizada por la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC del caso N.˚ 0063-09-IN, respecto a la norma cuya inconstitucionalidad se ha presentado, que en este caso es el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, análisis en cuya sentencia la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

> Lo que se quiere conseguir a través de este texto del decreto ejecutivo, es garantizar la consecución de la Seguridad Social para todos los miembros militares asegurados, puesto que al haberse emitido el nuevo Reglamento de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, es necesario ajustar porcentajes y armonizarlo con el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y sobretodo buscar la viabilidad del sistema de seguridad social.[9]

En tal virtud, por lo establecido por la Corte Constitucional, para el período de transición, y en la misma línea esta Corte determina que el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, porque contiene una normativa previa, en razón que fue emitida de manera anticipada, para que sean sujetos de la misma, los beneficiarios de las prestaciones sociales, con respecto a la nueva escala de remuneraciones de las Fuerzas Armadas; es pública, porque es conocida por la población, al ser publicada en el Registro Oficial. También es normativa que goza de claridad, porque evidencia cuál es el procedimiento para el cálculo del sueldo imponible para las prestaciones sociales, y finalmente debe ser aplicada por autoridad competente, que en este caso es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En tal virtud, por lo determinado por la Corte Constitucional, para el período de transición en su sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC, del caso N.˚ 063-09-IN que señaló lo siguiente:

> Después de dilucidar que los decretos ejecutivos 1569 y 1515, impugnados a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad, fueron dictados acorde a lo establecido por la Constitución, en cumplimiento de las atribuciones plenas del Presidente de la República, y que en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas nunca se definió al sueldo imponible ni se fijó su equivalente, sino que fue su Reglamento el que lo hizo, resultando que los decretos ejecutivos impugnados en ningún momento reformaron la ley como lo asevera el accionante; lo que se hizo fue reformar el reglamento que hace posible la aplicación de la ley, y al reformar temas que no constan definidos por esta sino por el propio reglamento, nunca se afectó el texto de la ley.
>
> (…) 1. Negar la demanda de inconstitucionalidad planteada.[10]

De lo anotado, este organismo determina que los Decretos Ejecutivos Nros.1569 y 1515, cuyos artículos se alegan de inconstitucionales a través de la presente acción, fueron emitidos de conformidad con lo establecido por la Norma Suprema, por las atribuciones otorgadas al presidente de la República, y sin reformar la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, sino emitiendo normas previas, claras y públicas, situación que ya fue determinada oportunamente por la Corte Constitucional en su sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC del caso N.˚ 0063-09-IN.

En consecuencia, se concluye que el artículo 6 literales **a**, **b** y **c** contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1569 del 22 de junio de 2006, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.˚ 302 del 29 de junio de 2006, y el artículo 1 contenido en el Decreto Ejecutivo N.˚ 1515 del 30 de diciembre de 2008, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial N.˚ 498 del 31 de diciembre de 2008, no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas.

2. 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 enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASOS Nros. 0051-11-IN, 0055-11-IN y 0060-11-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 jueves 21 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

[9] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.˚ 021-12-SIN-CC, dentro del caso N.˚ 063-09-IN.

[10] Ibidem

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

SENTENCIA N.° 003-16-SIS-CC

CASO N.º 0043-10-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 02 de agosto de 2010, el doctor César Augusto Cordero Moscoso presentó una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en contra de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, alegando el incumplimiento de la resolución dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional, el 06 de agosto de 2007, dentro del amparo constitucional N.º 0139-2006-RA.

El 02 de agosto de 2010 a las 17:30, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 19 de agosto de 2010, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, remite el expediente del caso N.º 0043-10-IS al ex juez constitucional Hernando Morales Vinueza, mediante oficio N.º 2401-CC-SG-2010, del 31 de agosto de 2010.

El 20 de septiembre de 2010, el ex juez constitucional Hernando Morales Vinueza avocó conocimiento de la acción de incumplimiento planteada, disponiendo al legitimado activo que en el término de 03 días acredite su calidad de Rector de la Universidad Católica de Cuenca, y que precise además de qué manera los jueces accionados han incurrido en el incumplimiento de la Resolución N.° 0139-2006-RA del Tribunal Constitucional.

Posteriormente, mediante providencia de 18 de octubre de 2010, el juez constitucional sustanciador dispuso se agregue al proceso el escrito presentado por el legitimado activo el 29 de septiembre de 2010, así como la certificación por la cual acredita la calidad de su comparecencia. En lo principal, dispuso que se notifique con la demanda a los jueces y conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a fin de que en el término de 05 días remitan informe argumentado sobre el incumplimiento alegado. De igual manera, dispuso se notifique con la demanda al Procurador General del Estado.

El 6 de noviembre de 2012, en cumplimiento con lo previsto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador.

Mediante memorando N.º 0159-CCE-SG-SUS-2013, y conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 21 de marzo de 2013, la Secretaría General remitió la causa signada con el N.º 0043-10-IS, al despacho del ex juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor. Consecuentemente, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 16 de julio de 2013 y dispuso que se notifique a las partes la recepción del proceso.

En aplicación de los artículos 432, 433 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador, el 5 de noviembre de 2015 fueron posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, los cuales fueron designados por medio del procedimiento de renovación por tercios. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el 05 de noviembre de 2015. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la señora jueza constitucional sustanciadora, doctora Pamela Martínez Loayza, la cual avocó conocimiento de la causa el 4 de enero de 2016, disponiendo que se notifique dicha providencia a las partes.

Resolución cuyo incumplimiento se demanda

La Resolución 0139-2006-RA, que el accionante considera incumplida, fue expedida el 06 de agosto de 2007 por la Tercera Sala del extinto Tribunal Constitucional, dentro de la acción de amparo constitucional formulada por el ingeniero Pablo Ochoa Chiriboga, con el fin de que se declare la suspensión definitiva del visto bueno emitido en su contra, y con el que fue separado de su cargo de docente en la Universidad Católica de Cuenca. Al respecto, la mencionada resolución de amparo constitucional resolvió lo siguiente:

1.- Revocar la resolución del Tribunal de instancia, y en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por el ingeniero Pablo Ochoa Chiriboga";

2.- Devolver el expediente al Tribunal de origen, para los efectos determinados en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional.- **NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE**.-

Detalle y fundamento de la demanda

El legitimado activo, en su demanda de acción de incumplimiento, en lo principal, expresa:

"***SEGUNDO.***

DE LA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL Y DEL INCUMPLIMIENTO QUE CAUSA DAÑO GRAVE.

… La Universidad Católica de Cuenca da cumplimiento estricto a la Resolución del Tribunal Constitucional, más cuando, hoy el art. 345 de la Constitución reconoce que las universidades particulares prestan servicio público de educación; lo que en el fallo referido denomina el Tribunal Constitucional como "servicio público delegado"; es decir, la resolución del Tribunal Constitucional cobra mayor vigencia y fuerza (...).

(…) la vigencia de una nueva Constitución sí limita la entrada en vigencia de las leyes anteriores; el límite es el contenido de las leyes anteriores; y así, con claridad lo expresa la "Disposición derogatoria" de la Constitución de Montecristi; el criterio que el Maestro Guastini expone para las leyes; bien puede ser aplicado para las resoluciones; que como en el caso concreto; se ajusta con claridad a la (sic) norma constitucional, por lo tanto, desde el juicio de fondo o contenido sustancial de la norma constitucional la Resolución nro. 139-206-RA (sic) del Tribunal Constitucional está vigente y por lo tanto de estricto cumplimiento…

La sentencia de los jueces provinciales viola los derechos a la seguridad jurídica –Art. 82 Const. Ecua- y la tutela judicial efectiva –Art 75 Const. Ecua-.

(…) Este principio [seguridad jurídica] manda a que la autoridad pública haga únicamente lo que la Constitución y la ley de (sic) facultan; y, ni la Constitución ni la ley otorgan competencia a las cortes provinciales a revisar las resoluciones emitidas por la Corte Constitucional (ex Tribunal Constitucional); por lo tanto, la sentencia emitida el 23 de junio de 2010 a las 8H00 por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia es inconstitucional por abrogación de funciones.

(…) La tutela judicial efectiva como atributo subjetivo que comprende una serie de derechos entre ellos el de acceder a los órganos de la función judicial y recibir de ellos fallos razonables y con estricta sujeción a la ley (…). La lógica de la Sala Laboral no es adecuada, es inviable y tiene una conclusión ilegítimamente falsa. Recordemos señores jueces constitucionales que, la argumentación de las resoluciones es obligatoria al juzgador (…) Es decir, el Juez debe deba (sic) dar razones lógicas; juicios de valor lógicos para alcanzar una conclusión; y como aquí queda demostrado el juicio de valor del juzgador es ilógico y desproporcionado; pues, liquida con la doctrina universalmente aceptada del juzgamiento en sede administrativa denominado "sumario administrativo". Sobre la obligación de argumentar, la Corte Constitucional de Colombia trae un fallo decidor (…).

El ejercicio del Control de Constitucionalidad difuso puede ejercer el Juez para determinar si el Art. 55 de la Ley Orgánica de Educación Superior es inconstitucional al establecer el procedimiento del sumario administrativo para la destitución de los docentes de todas las universidades (…); es diferente al que ha utilizado la Sala Especializada de lo Laboral; pues, el trámite está claramente señalado en el Art. 428 de la Constitución ecuatoriana y bajo su aplicación (…).

De otro lado, la Resolución Nro. 139-206-RA (sic) del Tribunal Constitucional, es expedida dentro de una Acción de Amparo Constitucional que se promueve en razón de considerar que el trámite ante el Inspector de Trabajo es inconstitucional en razón de que no es el juez competente para conocer materia de destitución de docentes universitarios –ratio decidendi-; en consecuencia, y entratándose (sic) de una resolución que se fundamenta en derechos fundamentales vulnerados por una institución que presta servicio público delegado al inapropiadamente inaplicar el Art. 55 de la Ley Orgánica de Educación Superior; esta resolución es, inter pares o inter comunis, pues, surte efectos de cosa juzgada entre las partes en conflicto –inter partes- y además, hace extensivos sus efectos a todos los casos o situaciones similares; por esta razón, la Universidad Católica de Cuenca legisló el Sumario Administrativo en su Manual de Funciones y Convivencia; todo ello, en pleno acatamiento a la resolución del Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional).

Más allá de que no siendo parte de la Resolución que no observa la Sala especializada de lo Laboral; pero, éste es un espacio de discusión de derechos fundamentales; comento que, la Sala Especializada de lo Laboral, utilizando los argumentos del Estado Legislativo; de ese Estado que desatendía el clamor de los derechos fundamentales que se violaban al amparo de la ley (…) los derechos fundamentales hoy son irrenunciables –Art. 11. 6 Const. Ecua.- y además, el distráele (sic) de su juez natural al ciudadano le resta posibilidad de defensa; en consecuencia se le deja en desigualdad de condiciones; y por lo tanto, es contrario al principio establecido en el Art. 11.2 de la Carta Suprema; que en relación con el l (sic) Art. 76. 7. k de la Carta Constitucional y 8.1 de la Convención Americana de derechos Humanos…

Posteriormente, el juez constitucional, dispuso al accionante que precisara la manera en que los jueces accionados han incurrido en el incumplimiento de la mencionada Resolución del Tribunal Constitucional. De aquello, mediante escrito recibido el 29 de septiembre de 2010, el legitimado manifiesta:

… 2.- Los jueces de lo laboral viola (sic) el contenido esencial de mi derecho a la seguridad jurídica contenido en el Art. 82 de la Constitución ecuatoriana.

Sin seguridad jurídica no se puede hablar de Estado Constitucional de Derechos y Justicia; éste derecho clásicamente entendido como la certidumbre que las personas tienen sobre los alcances y límites de la autoridad pública y de la aplicación de la ley; es un concepto abstracto; (…) debemos incorporar a estos elementos constitutivos los que nos trae el Art. 82 de la Carta Fundamental; esto es el principio de CERTEZA (…); añadimos dentro de este concepto abstracto de seguridad jurídica a la ESTABILIDAD (…); desde éste punto de vista, la Resolución Nro. 013-2006-RA debió ser inexcusablemente aplicada por los señores jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

(…) Los Señores Jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; se atribuyen la aplicación de la "perspectiva de corrección" establecida en el Art. 3 de la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [que] le corresponde a la Corte Constitucional y no a los jueces ordinarios; por lo tanto, los precedentes creados por la Corte (Ex Tribunal Constitucional) deben ser obedecidos; y sólo pueden ser modificados por la propia Corte.

Con lo anotado demuestro la violación al contenido esencial a mi derecho a la seguridad jurídica; violación que devino en un perjuicio patrimonial a la Universidad Católica de Cuenca; todo ello, por la inaplicación de la RESOLUCIÓN NRO. 0139-2006 RA. Expedida (sic) por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional.

Pretensión concreta

El accionante, ni en el texto de su demanda ni en escrito posterior, concluye una pretensión concreta o específica de fondo en relación a esta acción constitucional; no obstante, en su demanda puntualmente solicita medidas cautelares expresando lo siguiente:

"**QUINTO.**

SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.

Señores jueces constitucionales; la resolución de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay al pronunciarse contrariamente a lo resuelto por el Tribunal Constitucional; motiva una confiscación de los recursos universitarios que causa grave daño a la Universidad y a la seguridad jurídica del Estado Constitucional de derechos y justicia – *fumus boni iuris*; a más de que, sería irreparable o al menos recuperar el recurso que ilegítimamente se dispone se pague sería extremadamente demorado; en consecuencia injusto para la Universidad –*periculum in mora*- por lo tanto, al amparo de lo dispuesto en el Art. 87 de la Constitución ecuatoriana en relación con el Art. 10-.7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional solicito como medida cautelar la suspensión de la ejecución de la resolución dictada el 23 de junio de 2010 expedida a las 08:10.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay

A fs. 27 del expediente constitucional comparecen los doctores Luis Urgilés Contreras, Pablo Vintimilla Gonzáles y Vicente Vallejo Delgado, jueces y conjuez, en su orden, de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a efectos de dar contestación a la demanda, señalando:

1.- La demanda se refiere a que los miembros de este Tribunal '(…) no ejecutan la Resolución Nro. 139-206-RA del Tribunal Constitucional'. En este contexto, es preciso hacer presente al señor rector de la Universidad que la Resolución que él cita, revoca la Resolución del Tribunal de instancia y concede la Acción de Amparo propuesta por el Ing. PABLO OCHOA CHIRIBOGA en contra de la Universidad Católica de Cuenca. Querer entender que esta resolución impone a los jueces que contestamos, algún mandato, es un síntoma de haber perdido la razón. Debe entender el accionante que las sentencias y las resoluciones sólo obligan a las partes que intervinieron en el proceso y no a terceros, es una sin razón entender o querer hacer creer que los jueces de esta Sala fuimos sujetos procesales en la acción de Amparo Constitucional seguida por Pablo Ochoa en contra de la Universidad Católica, acción en la que, el único obligado, por haber violado la Constitución, es el hoy Accionante. Tampoco descartamos, que la acción propuesta, se deba a una falta de lealtad procesal.

(…) 3.- En otro orden de cosas debemos señalar que, en el evento no consentido, de que la sentencia expedida por los que comparecemos, no fuere conforme a derecho, ésta sólo podía ser revisada a través de los mecanismos ordinarios y extraordinarios que establece la ley. En esta virtud debemos hacer conocer al Actor que, la acción pertinente para cuestionar la sentencia, es el recurso extraordinario de casación, único medio idóneo para establecer algún defecto de violación legal producido en la sentencia. Es de advertir que el renuente en cumplir con lo resuelto en la sentencia no impugnada, es el accionante, a quien se le ha llegado a embragar los valores determinados en la liquidación, porque tampoco cumplió la orden judicial, demostrando su rebeldía a cumplir con el deber impuesto en la Carta Magna, Art. 83, numeral 1.-

4.- Con Esta (sic) Acción de incumplimiento, se atenta contra el principio jurisdiccional de Independencia interna y externa de los órganos de la administración de justicia, que se encuentra garantizado en el Art. 168 numeral 1, de la Constitución y desarrollado en el Art. 123 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece que las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios establecidos en la ley; por lo que, de ninguna manera se puede hacer un mal uso de la acción de incumplimiento que está prevista para otros efectos.

(…) No quisiéramos terminar esta exposición, sin destacar que en este proceso existe falta de lealtad procesal, que pedimos se la digne considerar en los términos previstos en el Art. 26 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como lo DESATINADO DE LA INVOCACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN LOS Art. (sic) 162 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales (sic) y Control Constitucional.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 25 de octubre de 2010, comparece el doctor Néstor Arboleda Terán en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional para las notificaciones que le correspondieran.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para plantear la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional conforme lo dispone el artículo 439 de la Constitución de la República que señala: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente", en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en la cual, se sostiene: "Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se ha ejecutado integral o adecuadamente".

Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, que se encuentra establecida como una atribución de la Corte Constitucional en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, que establece: "La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (…) 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales", fue creada con el objetivo de garantizar que las sentencias y dictámenes emitidos dentro de los procesos constitucionales sean cumplidas efectivamente.

Esta garantía jurisdiccional otorga al máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional la facultad de conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales con el objetivo de que los derechos que hayan sido vulnerados, sean reparados integralmente y se cumpla con dichas garantías. De esta forma, los derechos constitucionales cuentan con una protección integral, incluso después de la emisión de la decisión judicial, precautelando que dichas decisiones sean ejecutadas de forma oportuna y efectiva por parte de los órganos y entidades encargadas de cumplir.

Así, esta acción constitucional cumple una doble función: por una parte, garantiza un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia, y, por otra parte, da primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución de la República.

En conclusión, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva[1].

Determinación y desarrollo del problema jurídico

Para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario resolver el siguiente problema jurídico:

¿Existe incumplimiento de la Resolución N.º 0139-2006-RA, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional?

En primer lugar, es preciso tener presente que el accionante en su demanda ha argumentado que:

> …desde el juicio de fondo o contenido sustancial de la norma constitucional la Resolución nro. 139-206-RA (sic) del Tribunal Constitucional está vigente y por lo tanto de estricto cumplimiento (…) ni la Constitución ni la ley otorgan competencia a las cortes provinciales a revisar las resoluciones emitidas por la Corte Constitucional (ex Tribunal Constitucional).

Al respecto, en relación a la naturaleza jurídica de las resoluciones expedidas por el extinto Tribunal Constitucional, a fin de determinar si las mismas constituyen sentencias constitucionales cuyo cumplimiento sea exigible mediante la presente acción, en virtud de velar por su cumplimiento íntegro, esta Corte considera pertinente recordar que, tal como lo ha reflexionado en anteriores ocasiones:

> Al Tribunal Constitucional le correspondió ejercer la tarea de control constitucional, a fin de asegurar la eficacia de las normas constitucionales, en especial de los derechos y garantías establecidos a favor de las personas, como disponía el artículo 1 de la anterior Ley del Control Constitucional. Para asegurar la materialización de ese control constitucional, la anterior Carta Política (de 1998) instituyó la acción de amparo constitucional, cuyo objeto fue la "tutela efectiva de los derechos consagrados en la Constitución y demás instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador"; el Tribunal Constitucional fue el garante del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual, las leyes orgánicas y ordinarias, decretos, estatutos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones del poder público debían ajustarse a la Ley Fundamental, tarea que, al expedirse la actual Constitución de la República, le corresponde a la Corte Constitucional.
>
> Al haber sido el ex Tribunal Constitucional el organismo encargado del control de constitucionalidad y del respeto al principio de supremacía de la

1 Corte Constitucional, sentencia N.° 001-13-SIS-CC, caso N.° 0015-12-IS

Carta Fundamental del Estado, es evidente que sus resoluciones constituyen sentencias de carácter constitucional; consecuentemente, su cumplimiento es exigible mediante la presente acción[2].

Luego de la revisión integral del expediente constitucional y toda la documentación aparejada al mismo, en adelante convendrá recordar los siguientes elementos fácticos de este caso, pues del análisis de aquellos esta Corte construirá su argumentación y tomará su decisión. Así tenemos:

a. En concreto, el rector de la Universidad Católica de Cuenca interpone esta acción de incumplimiento, bajo el principal fundamento de que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no habría considerado en su fallo lo dispuesto en la Resolución N° 0139-2006-RA, emitida por la Tercera Sala del extinto Tribunal Constitucional.

b. El fallo en el que alega el accionante que la Sala accionada no cumplió con observar la citada Resolución constitucional, es la sentencia emitida el 23 de junio de 2010 por los jueces y conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro del recurso de apelación No. 0218-2010, interpuesto en el juicio que por pago de indemnizaciones laborales siguió el señor Luis Alberto Zea Zamora, en contra de la Universidad Católica de Cuenca.

El mencionado ciudadano interpuso demanda laboral por considerar que la separación de sus funciones de docente de la referida institución de educación superior, se constituyó como un despido intempestivo. Dicha pretensión fue aceptada parcialmente en sentencia por el Juez Tercero del Trabajo de Cuenca. Sobre la misma se interpuso recurso de apelación, del que derivó la sentencia emitida por los jueces de la Sala Laboral hoy accionados en esta acción de incumplimiento.

c. Respecto a la Resolución N° 0139-2006-RA del Tribunal Constitucional, cuyo incumplimiento se alega, la misma fue emitida dentro del amparo constitucional que presentó el señor Pablo Ochoa Chiriboga, catedrático de la Universidad Católica de Cuenca, en contra del Inspector de Trabajo del Azuay, pidiendo que se declare la suspensión definitiva del visto bueno emitido en su contra, y con el cual se lo separaba de las funciones de docencia que ejercía en dicha universidad.

En lo principal, en aquella resolución el Tribunal Constitucional concluyó que, tanto en las universidades públicas como en las privadas, el cuerpo normativo que regula el trámite de cesación para los docentes universitarios es la Ley Orgánica de Educación Superior, siendo por ende el trámite de visto bueno para los casos de separación del personal docente "completamente ajeno a la normativa vigente". Por aquello, el Tribunal Constitucional resolvió conceder la acción de amparo constitucional al ingeniero Pablo Ochoa Chiriboga.

[2] Corte Constitucional, para el periodo de transición; sentencia N.° 020-12-SIS-CC, caso N.° 005-10-IS

Una vez detallados estos hechos, se los analiza de la manera siguiente:

La Resolución N.° 0139-2006-RA del Tribunal Constitucional de 06 de agosto de 2007, se emitió como resultado del amparo constitucional presentado por Pablo Ochoa Chiriboga, en un caso de separación por visto bueno seguido por la Universidad Católica de Cuenca. Es menester recordar entonces lo que el citado fallo del Tribunal Constitucional puntualmente resolvió; esto fue: revocar la resolución del Tribunal de instancia y conceder la acción de amparo constitucional propuesta por Pablo Ochoa Chiriboga, y, en consecuencia, devolver el expediente al Tribunal de origen, para los efectos determinados en los artículos 55[3] y 58[4] de la Ley de Control Constitucional, vigente a la época.

Con base en este antecedente, el rector de la Universidad Católica de Cuenca presenta esta acción de incumplimiento en razón de que, a su criterio, los jueces y conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, debieron considerar en su sentencia lo establecido por el Tribunal Constitucional, respecto a que la separación de los docentes universitarios debe darse a través de sumario administrativo en los términos de la Ley de Educación Superior, y no mediante visto bueno al amparo del Código de Trabajo.

En tal sentido, argumenta el legitimado activo que si los jueces de la Sala consideraban que el sumario administrativo conforme a la Ley de Educación Superior no era viable para el caso, se debió proceder conforme el artículo 428 de la Constitución y consultar la norma. Además, considera que la invocada Resolución del Tribunal Constitucional, no obstante ser anterior a la actual Constitución, goza de vigencia y por ende de cumplimiento, y en relación a su efecto es "*inter pares* o *inter comunis*, pues, surte efectos de cosa juzgada entre las partes en conflicto –inter partes- y además, hace extensivos sus efectos a todos los casos o situaciones similares".

Es por aquello que, afirma el accionante, "[la] sentencia de los jueces provinciales viola los derechos a la seguridad jurídica –Art. 82 Const. Ecua– y la tutela judicial efectiva –Art 75 Const. Ecua–"; cuestionando además la lógica de la argumentación de la Sala en su sentencia, pues señala que "como aquí queda demostrado el juicio de valor del juzgador es ilógico y desproporcionado; pues, liquida con la doctrina universalmente aceptada del juzgamiento en sede administrativa denominado "sumario administrativo".

[3] Ley de Control Constitucional (derogada): "Art. 55.- Corresponde ordenar el cumplimiento de la decisión final adoptada en el procedimiento de amparo al juez de instancia ante quien se interpuso el recurso".

[4] Ley de Control Constitucional (derogada): "Art. 58.- Las resoluciones que se dicten en la tramitación de un recurso de amparo serán de cumplimiento inmediato por parte del funcionario o autoridad pública a quien la resolución vaya dirigida; caso contrario el funcionario o autoridad que incumpla la resolución, indemnizará los perjuicios que el incumplimiento cause al recurrente".

Así, en el caso *sub examine*, luego del análisis de la motivación expuesta por el legitimado activo y las razones que esgrime, así como de la revisión del expediente, esta Corte Constitucional observa que la argumentación del accionante en la presente acción de incumplimiento va dirigida a reclamar una posible vulneración de la seguridad jurídica, de la tutela judicial efectiva y de la motivación como derechos constitucionales, por parte de la Sala Laboral en la sentencia de apelación adoptada en el mencionado juicio laboral, por, presuntamente, inobservar los precedentes establecidos en la parte motiva de una resolución emitida por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, esta Corte no observa disposición alguna que esté dirigida a los miembros de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en la resolución cuyo cumplimiento se demanda. Por ende, no existe acción u obligación de ejecutar acción alguna, dirigida hacia los miembros de dicha judicatura, y que ellos podrían haber incumplido.

En razón de que la Resolución aludida únicamente decide conceder la pretensión del señor Pablo Ochoa Chiriboga en un caso de amparo constitucional contra la Inspectoría de Trabajo por un visto bueno, y dispone la devolución del expediente para los fines legales determinados en la derogada Ley de Control Constitucional, los cuales se referían a la autoridad quien debía ordenar el cumplimiento de la decisión final, esto es, el juez de instancia ante quien se interpuso el recurso de amparo; y, la obligación de cumplimiento inmediato por parte del funcionario o autoridad pública a quien la resolución vaya dirigida –artículos 55 y 58 de citada ley-, que en dicho caso, como se evidenció, no son los jueces de la Sala Laboral accionada. Estos últimos actuaron en virtud del recurso de apelación interpuesto dentro de un juicio laboral que siguió el señor *Luis Alberto Zea Zamora*, en contra de la Universidad Católica de Cuenca.

Además, es de considerar que, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de esta acción y dispuso al accionante precisar de qué manera los jueces accionados han incurrido en el incumplimiento de la mencionada Resolución del Tribunal Constitucional, ante lo cual el accionante se pronunció reiterando sus argumentos respecto a la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y demás expuestos.

Al respecto, es necesario recordar que la jurisprudencia constitucional de esta Corte ha indicado que:

> Esta Corte deja en claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente (…)[5].

[5] Corte Constitucional, para el periodo de transición; sentencia N.° 008-09-SIS-CC, caso N.° 009-09-IS.

A partir de todo lo expuesto se determina que no ha existido incumplimiento alguno por parte de la Sala cuestionada, pues la resolución emitida por el extinto Tribunal Constitucional no dispuso ninguna acción u obligación que aquella Sala debió efectuar. Por el contrario, esta Corte observa que lo que persigue el legitimado activo es obtener la declaración de la vulneración de los derechos que él alega violentados en una determinada sentencia laboral, en razón de la alegada falta de aplicación de un precedente constitucional; cuestión que no corresponde analizar en esta acción.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento planteada.

2. Notifíquese, publíquese 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 enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0043-10-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito D.M., 06 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 004-16-SEP-CC

CASO N º 1469-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 04 de septiembre de 2012, el doctor Celso Enrique Romero Aguilar, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de julio de 2012, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 266-11, mediante la cual resolvieron rechazar el recurso de casación previamente interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de septiembre de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 1469-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, el 4 de octubre de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1469-12-EP, y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo, celebrada el 03 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 1469-12-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 13 de noviembre 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 1469-12-EP, a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, 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.

Antecedentes fácticos

El 29 de febrero de 2008, el doctor Celso Enrique Romero Aguilar, por sus propios derechos, presentó demanda contencioso administrativa con la cual pretendía se declare ilegal el acto administrativo contenido en la resolución del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dictada el 04 de diciembre de 2007 y notificada mediante oficio N.º 62100000-7526-AJ de la Subdirección de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; mediante el cual se puso en su conocimiento su destitución de la referida institución.

Dicha acción fue conocida por el Tribunal Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, el cual mediante sentencia dictada el 19 de abril de 2011, resolvió declarar sin lugar la demanda propuesta por el doctor Celso Enrique Romero Aguilar.

Por tal motivo, el accionante interpuso recurso de casación, el cual fue resuelto por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quienes mediante sentencia dictada el 23 de julio de 2012, negaron el mismo.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 23 de julio de 2012, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

> … 4.2.- El recurrente alega que la sentencia de instancia incurre en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación de normas de derecho contenidas en el Art. 76 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República; Art. 99 inciso segundo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; Arts. 78 a 84 del Reglamento de la LOSCCA; y, Art. 59 letra b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.- 4.3.- En atención a que se ha alegado la falta de aplicación de una norma constitucional, cumpliendo con el Principio de Supremacía Constitucional consagrado en el Art. 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde analizar en primer lugar este aspecto.- Los numerales 1, 2 y 3 del Art. 76 de la Constitución disponen: 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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.- Revisada la sentencia recurrida, se verifica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en forma extensa se refiere al cumplimiento de la garantía del debido proceso, en los considerandos octavo, noveno, décimo y décimo primero (ya antes parcialmente transcrito) de la sentencia. Por tal motivo no se verifica

> que en la sentencia se haya dejado de aplicar la norma constitucional invocada.- 3.6.- La misma consideración se hace respecto a las otras normas aludidas y que se alega se ha omitido su aplicación.- Es más, en forma expresa se refiere a la aplicación del Art. 99 de la ex LOSCCA, en el considerando Décimo Segundo, pues considera que la fecha de conocimiento de la autoridad es con el oficio No. 62100000-4281 suscrito por la Subdirectora de Recursos Humanos del IESS incorporado a los autos a fojas 300, desatendiendo la fecha que se menciona en el informe contenido en el Oficio 62100000-7219-AJ de 29 de diciembre de 2007, donde manifiesta que: la doctora Betty Amores Flores, en su calidad de Directora General del IESS, a esa fecha, mediante providencia de 23 de marzo de 2007 a las 8H10, DISPUSO EL INICIO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO AL DOCTOR ROMERO AGUILAR, (…) Lo cual, analizado a simple vista carece de toda lógica , pues los hechos que motivan el sumario administrativo suceden el 17 de junio de 2007, por lo que resulta imposible que se haya autorizado una acción administrativa con anterioridad al acontecimiento de los hechos sancionados, deduciendo se trata uno de los denominados lapsus calami.- Por todo lo anterior, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: No acepta el recurso de casación interpuesto, y por lo tanto no casa la sentencia dictada el 19 de abril de 2011…

De la solicitud y sus argumentos

El accionante, doctor Celso Enrique Romero Aguilar, por sus propios derechos, presentó el 04 de septiembre de 2012, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de julio de 2012, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 266-11, mediante la cual resolvieron rechazar el recurso de casación previamente interpuesto.

El accionante, en lo principal, manifiesta que:

> … En la sentencia de casación, existe falta de motivación, pues, simplemente se limita a transcribir varios de los considerandos de la sentencia del Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo, sin llegar a analizar esos considerandos ni los hechos que pudieron dar lugar a ellos, ni considerar la ausencia de análisis de los demás hechos y pruebas constantes del proceso que no fueron tomados en cuenta. No hay motivación en la sentencia impugnada, porque la supuesta motivación de la sentencia del Tribunal Distrital no es completa, solamente toma en consideración el sumario administrativo, con algunas pruebas allí planteadas, y para nada considera las otras pruebas presentadas en el juicio, como declaraciones de testigos, retractación del testimonio del único testigo supuestamente presencial, informes periciales instruidos legalmente ante la Fiscalía, decisiones de la Fiscalía, etc., que fueron adjuntados legal y oportunamente al proceso instaurado en este Tribunal Distrital y que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia nada dice al respecto en su sentencia, a pesar de haberle señalado esta situación en el planteamiento del recurso de casación (…) La violación al derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.- En la tantas veces citada resolución materia de la presente acción extraordinaria de protección, se irrespeta la Constitución y no se consideran determinadas normas jurídicas claras existentes previamente en nuestro ordenamiento jurídico, como tengo indicado y perfectamente demostrado, tal el caso de las normas contenidas en el artículo 76 numerales 1, 2, 3 y 7 literal l) de la Constitución y falta de reconocimiento y aplicación de las normas jurídicas contenidas en los artículos 99 inciso segundo y 100 de la LOSCCA…

El legitimado activo establece que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso, al carecer de motivación suficiente, ya que sin ahondar en mayor medida en las consideraciones, los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia negaron el recurso de casación previamente interpuesto, vulnerando también el derecho a la seguridad jurídica, los cuales están consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal **l** y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto el legitimado activo solicita que "… se declare la violación de mis derechos constitucionales (…) se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 23 de julio de 2011, (…) ordene a la referida Sala que case la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dictada el 19 de abril de 2011 a las 11h00, dentro del juicio N° 58-08-3 y dicte la sentencia que corresponde…".

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

A foja 27 del expediente constitucional, comparece mediante oficio N.º 1601-2014-SCACN del 18 de noviembre de 2014, los doctores Álvaro Ojeda Hidalgo, Juan Montero Chávez y la doctora Maritza Tatiana Pérez Valencia, jueces y jueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente, quienes manifiestan que:

"La sentencia de casación referida fue dictada conforme la competencia que le otorga la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial a esta Sala Especializada, la cual se encuentra debidamente motivada, dado que los argumentos facticos y jurídicos constan en la misma, habiéndose respetado el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo que la misma se considerará como informe suficiente y, solicitamos que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada…".

Dejan constancia a su vez, que el doctor Juan Montero Chávez no fue autor de la sentencia impugnada y que únicamente suscribe el oficio por obligación legal.

Procuraduría General del Estado

El 02 de diciembre de 2014, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito el casillero constitucional N.º 18 para futuras notificaciones en la presente causa.

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, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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 los artículos 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 439 ibidem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente; y el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, este máximo organismo de justicia, interpretación y control constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto de esta garantía jurisdiccional, estableció previamente que:

> …La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional[1]...

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, 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. 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 y resolución del problema jurídico

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 23 de julio de 2012, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 266-2011, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Antes de entrar al análisis del problema jurídico es necesario estimar algunas consideraciones respecto del derecho constitucional al debido proceso, tomando en cuenta que

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.° 067-10-SEP-CC, caso N.° 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.° 364 de 17 de enero de 2011.

la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en "…un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces…"[2].

Así también, esta Corte ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente:

> … se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial[3]...

En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo esté sujeto a reglas mínimas con el fin de proteger los derechos garantizados por la norma constitucional, constituyéndose este en un límite a la actuación discrecional de los jueces.

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho[4].

Dentro de esta serie de garantías, establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal **l**, el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos y en caso de no estar debidamente motivadas, dichas resoluciones serán consideradas nulas[5].

En armonía con la norma constitucional *ut supra*, el artículo 4 numerales 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la justicia constitucional se fundamenta en los siguientes principios:

> Art. 4.- (…) 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…

En aquel sentido, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. Por tal razón, la motivación constituye la mayor garantía para una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro.

En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que:

> …la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella[6]...

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador, en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación sino que debe sustentarse, bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general, adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectivo[7].

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 0329-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 180-14-SEP-CC, caso N.° 1585-13-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N. º 0422-09-EP.

[5] Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal 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.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP.

En este punto, es preciso hacer referencia a que el accionante, al impugnar la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, manifiesta que se vulneró su derecho a la motivación, ya que a su criterio, la decisión recurrida carece de coherencia y lógica jurídica al momento en que desarrollaron los argumentos fácticos, por lo cual se procederá a analizar los criterios que debe cumplir una decisión judicial para que se considere debidamente motivada.

Es así que la motivación, como garantía del debido proceso, contiene tres criterios para su cumplimiento efectivo que deben verificarse: 1) Razonabilidad; 2) Lógica y, 3) Comprensibilidad. En relación a estos, la Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> …la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general[8]...

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de la motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos, acarreará la vulneración de la misma y consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Pues, la existencia de una motivación suficiente, en función de los aspectos jurídicos que se susciten de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto, representa una garantía sustancial para los derechos de los justiciables, toda vez que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que llevaron a los órganos judiciales a adoptar su decisión, permite apreciar el examen de las razones contenidas en la resolución judicial.

Una vez señaladas las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso *sub judice*, determinando si la sentencia impugnada cumple con los criterios de motivación antes indicados.

El accionante, mediante acción extraordinaria de protección, impugnó la sentencia que rechaza el recurso de casación. Por lo tanto, dicha decisión debe fundamentarse bajo la estrictez, formalismo y rigidez que exige el recurso extraordinario de casación, cuyo objeto es anular una sentencia o auto judicial cuando ha existido una interpretación incorrecta o indebida aplicación de la ley o que haya sido dictada en un procedimiento que no cumple con las solemnidades legales. Por lo tanto, la decisión judicial impugnada debe estar fundamentada en disposiciones acordes a la naturaleza de este recurso y emitir conclusiones que no contradigan su esencia.

Sobre la razonabilidad

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada, es el de la razonabilidad, el cual consiste en que la resolución debe ser dictada en armonía a los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto.

Del análisis de la sentencia recurrida, se observa que la Sala en el primer considerando determinó que dicho proceso fue puesto en su conocimiento, luego de que el señor Celso Enrique Romero Aguilar interpusiera recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 19 de abril de 2011, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil. En el segundo considerando hace referencia a que dicho Tribunal, el 23 de noviembre de 2011, aceptó el recurso interpuesto.

En el tercer considerando, la Sala realiza un análisis de la sentencia recurrida, conforme la tercera causal del artículo 3 de la Ley de Casación alegada por el accionante, esto es, falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, pues consideraba que el tribunal de instancia no tuvo presente a su favor una resolución de desestimación pronunciada por el juez Octavo de Garantías Penales de El Oro, sobre la base del criterio de la Fiscalía respecto a la inexistencia del delito de peculado, ordenando el archivo de la indagación previa.

En el cuarto considerando, se realizó un análisis de la sentencia de acuerdo a la primera causal del artículo 3 de la Ley ibidem, pues el recurrente había alegado la falta de aplicación de las normas de derecho contenidas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 76 de la Constitución de la República; del segundo inciso del artículo 99 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; de los artículos 78 al 84 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y del literal **b** del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De los considerandos contenidos en la sentencia impugnada, se puede advertir que la Sala fundamenta su decisión en normas atinentes al recurso de casación por ellos resuelto, sobre todo se basó en la causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, invocadas por el accionante, referentes a la falta de aplicación de preceptos jurídicos concernientes a la valoración de la prueba, y la falta de aplicación de ciertas normas de derecho, a partir de las cuales se realizó el examen del fallo impugnado.

Por lo expuesto, se verifica que la sentencia recurrida, cumple con el criterio de la razonabilidad, por cuanto el análisis y fundamentación de su decisión se sustenta en normas pertinentes al recurso de casación.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 167-14-SEP-CC, caso N.° 1644-11-EP.

Sobre la lógica

En cuanto al criterio de la lógica, esta Corte ha sostenido que este consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial.

En este punto es preciso referirnos al análisis realizado por la Sala respecto de las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación que fueron alegadas por el accionante, para fundamentar su recurso.

De este modo, en el tercer considerando de la sentencia recurrida, la Sala examina la causal tercera del artículo 3 de la Ley ibidem, en cuanto a la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, pues el accionante alegó que el Tribunal *a quo* no consideró a su favor una resolución de desestimación pronunciada por el juez octavo de garantías penales de El Oro, sobre la base del criterio de la Fiscalía respecto a la inexistencia del delito de peculado, ordenando el archivo de la indagación previa.

En este sentido, el Tribunal de Casación en lo principal consideró que en este recurso no es posible introducir nuevos hechos en el debate y tampoco valorar pruebas introducidas en el proceso, sino que "… únicamente cabe la valoración legal de las normas aplicadas o si ha existido omisión de aquellas…". Dicho esto, manifestó que la desestimación de la acción penal no conlleva a que se desvanezca la responsabilidad administrativa, pues claramente se encuentran delimitados los tipos de responsabilidad: penal, civil y administrativa; cada una con sus propias reglas de juzgamiento, debiendo tener presente que la responsabilidad administrativa es independiente de las otras y tiene sus propias sanciones, la misma que fue impuesta al accionante luego de habérsele seguido el sumario administrativo correspondiente. Así pues, la Sala luego del análisis concluyó que no se cumple con la causal invocada por el accionante.

Sobre este punto, es importante resaltar que los argumentos que sustentaron este considerando están estructurados de forma coherente, pertinente y mediante un razonamiento sistemático que permite comprender el camino que condujo a los jueces casacionales a emitir dicha conclusión.

Respecto al cuarto considerando de la sentencia, referente al análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación invocada por el accionante al considerar la falta de aplicación de las normas de derecho contenidas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 76 de la Constitución de la República, del segundo inciso del artículo 99 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de los artículos 78 al 84 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como del literal **b** del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los jueces de la Sala manifestaron que: "Revisada la sentencia recurrida, se verifica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en forma extensa se refiere al cumplimiento de la garantía del debido proceso, en los considerandos octavo, noveno, décimo y décimo primero (ya antes parcialmente transcrito) de la sentencia. Por tal motivo no se verifica que en la sentencia se haya dejado de aplicar la norma constitucional invocada…". Luego de lo cual, señala que "… la misma consideración se hace respecto a las otras normas aludidas y que se alega se ha omitido su aplicación…".

Posteriormente, realizaron un escueto análisis respecto a la aplicación del artículo 99 la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa en cuanto a la alegada prescripción de la acción administrativa, al existir una supuesta discordancia entre las fechas de los hechos que motivaron el sumario administrativo y en la que se dispuso el inicio del sumario administrativo, sobre lo cual manifiesta "…que resulta imposible que se haya autorizado una acción administrativa con anterioridad al acontecimiento de los hechos sancionados, deduciendo se trata (sic) uno de los denominados *lapsus calami*…", concluyendo así que tampoco se cumple con la causal analizada y por lo tanto, decidió no aceptar el recurso de casación interpuesto.

Del análisis de este considerando se desprende que no existe fundamentación alguna por parte de la Sala, que permita establecer que se realizó un efectivo examen de la sentencia impugnada mediante el recurso de casación, pues únicamente se limita a manifestar como conclusión que el Tribunal *a quo* aplicó certeramente las normas invocadas, sin haber llegado, mediante premisas claras y certeras, a desvirtuar lo alegado por el accionante.

Tampoco resulta congruente el análisis realizado por la Sala al sostener que una discordancia entre fechas trascendentales para el estudio del caso, se deba a un *lapsus calami*, sin demostrar argumentadamente tal afirmación en base a elementos procesales; además, no existe en la sentencia premisas coherentes que permitan llegar a tal conclusión una vez que la deducción a la que los jueces alegan haber llegado no se encuentra sustentada de forma alguna.

Por tal motivo, al no existir argumentación razonada alguna al respecto, es innegable que las premisas utilizadas por la Sala son erradas, lo cual desencadena en una conclusión equivocada carente de motivación.

En este sentido, la sentencia motivo de la presente garantía jurisdiccional, en su parte medular, se encuentra conformada por dos considerandos en los cuales se realiza el análisis de las causales que fundamentaron el recurso de casación; sobre las cuales, en el primero de los mismos, se evidenció que existió un correcto razonamiento por parte de la Sala, que permitió llegar a una conclusión acertada; sin embargo, al analizar el segundo considerando, se pudo constatar que su contenido carece de argumentación, pues no se encuentra estructurada de forma coherente y no permite entender los motivos por los cuales la Sala llegó a dicha conclusión , por tanto, la decisión establecida en la sentencia carece de veracidad, al no existir sustento congruente en uno de los considerandos que debían resolver la problemática contenida en el recurso de casación.

Por lo expuesto, esta Corte, conforme lo manifestado, ha evidenciado la ausencia de una debida coherencia entre las premisas con la conclusión final contenidas en la decisión

objeto de la presente garantía jurisdiccional y por la ausencia de una debida carga argumentativa, concluye que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inobservaron el requisito de la lógica.

Sobre la comprensibilidad

Este requisito consiste en el empleo, por parte del juzgador, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial.

Con respecto a este parámetro de la garantía de motivar las sentencias judiciales, esta Corte ha señalado lo siguiente:

> … El tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de 'comprensión efectiva' entendida como 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[9]...

En este sentido es necesario establecer que la sentencia impugnada, al carecer de lógica y coherencia, en razón de la falta de argumentación razonada para adoptar la decisión, no es clara ni concreta respecto a las cuestiones que debía resolver respecto al recurso de casación; por tanto, producto de lo anterior, los términos y el lenguaje empleados en la decisión judicial tampoco ostentan claridad ni inteligibilidad, impidiendo su fácil comprensión e incumplen con el criterio referente a la comprensibilidad.

De lo expuesto, se desprende que la sentencia dictada el 23 de julio de 2012, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que rechaza el recurso de casación interpuesto por el accionante, incumple con los criterios constitucionales de lógica y comprensibilidad, que debe contener toda resolución judicial, es decir, no se encuentra debidamente motivada. Por lo tanto, esta Corte Constitucional considera que existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Finalmente, esta Corte recuerda a los juzgadores que la aplicación que se debe realizar a las decisiones judiciales es integral, es decir, son los argumentos centrales que sostienen la decisión los que, junto con esta, deben ser observados para la resolución de la causa, por parte de los jueces casacionales.

La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, así en las sentencias Nros. 009-09-SIS-CC[10], 022-15-SIS-CC, [11]así como en el auto de verificación dictado dentro del caso N.º 042-10-IS[12], este Organismo ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*. Este criterio incluso ha sido recogido por la normativa del Código Orgánico General de Procesos, en el artículo 101 que dispone: "… Para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutiva, sino también la motivación de la misma".

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 previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l**.

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 los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 23 de julio de 2012, dentro del recurso de casación N.º 266-2011.

   3.2 Retrotraer los efectos al momento de la vulneración de los derechos constitucionales en consecuencia, disponer, que previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conozcan el recurso de casación interpuesto y dicten la correspondiente sentencia, 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*; bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

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

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP

[10] Corte Constitucional para el Período de Transición, sentencia N.° 009-09-SIS-CC, dictada dentro del caso N.° 0013-09-IS.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 022-15-SIS-CC dictada dentro del caso N.° 016-10-IS.

[12] Auto de verificación dictado dentro del caso N.° 042-10-IS.

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 06 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1469-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.° 004-16-SIN-CC

CASO N.° 0040-15-IN

LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 04 de junio de 2015, la abogada María del Carmen Burgos Macías, en su calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL), interpuso la acción pública de inconstitucionalidad de norma ante la Corte Constitucional del Ecuador.

El secretario general de este Organismo, 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 **0040-15-IN**, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, el secretario general deja constancia para los fines pertinentes que la presente causa tiene identidad de objeto y acción con el caso N.° 0046-14-IN. De igual manera, se señala en la certificación de secretaría general que la causa N.º **0040-15-IN** tiene relación con los casos N.º 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, 0053-14-IN y 0055-14-IN que se encuentran sustanciándose y 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, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0021-15-IN, 0012-15-IN, 0023-15-IN, 0024-15-IN, 0026-15-IN, 0027-15-IN en Sala de Admisión.

El 29 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa y aceptó a trámite la acción propuesta, disponiendo como medida cautelar suspender provisionalmente la aplicación del artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 de 29 de enero de 2015; también que se publique un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional. Asimismo, se corrió traslado de dicha providencia junto con la demanda al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Esmeraldas, así como al procurador general del Estado, a fin que intervengan dentro de un término de 15 días, de considerarlo necesario.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 22 de julio de 2015, el secretario general remitió el expediente de la causa N°. **0040-15-IN** a la jueza constitucional sustanciadora Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 19 de noviembre del 2015 y a la vez notificó con el contenido del referido auto al procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL), a los representantes del Gobierno Municipal Autónomo Descentralizado de Esmeraldas y al procurador general del Estado.

Norma impugnada

La abogada María del Carmen Burgos Macías, en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL), mediante acción pública de inconstitucionalidad de norma presentada el 04 de junio de 2015, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad de las tasas contenidas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, además de la implantación de tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del gobierno municipal autónomo descentralizado del cantón Esmeraldas, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 de 29 de enero de 2015, que señala expresamente:

> Art. 18.- Cobro de una tasa.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extrajera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por

la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal en el cantón Esmeraldas; tasas que se cancelarán por los siguiente conceptos:

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

2. Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 15% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.

3. Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.

4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio ayuda y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo Municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.

5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: Pagarán el equivalente a cuarenta centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

6. Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y pertinente de tres centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de ocupación [sic] del suelo o subsuelo y espacio aéreo municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.

7. Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

De la solicitud y sus argumentos

La accionante fundamenta su pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad sobre el hecho que la norma citada trasgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que el monto que se pretende cobrar a través de la ordenanza no tiene relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente.

La accionante también alega que sobre la equidad en materia tributaria la Corte Constitucional a través de la sentencia 004-11-SIN-CC ha dicho que "por su connotación de justicia e igualdad social con responsabilidad, consiste básicamente en que la carga tributaria sea repartida de una manera justa", lo que a todas luces no sucede con la ordenanza.

Sostiene que el estudio de "Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para la infraestructura de Telecomunicaciones" realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, señala que en varios gobiernos municipales -entre esos el del cantón Esmeraldas- se cobra a las empresas usuarias por cada abonado valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado.

También argumenta la legitimada activa que para abundar en lo desproporcionado de las tasas con que la ordenanza pretende "esquilmar" a los contribuyentes y que basta con comparar dichas tasas con aquellas fijadas en el distrito metropolitano de Quito, en donde por el aprovechamiento del espacio público del subsuelo por cada metro lineal de cable o grupo de cables se cobra 0.08 centavos anuales, y no los 0.10 centavos diarios como el fijado en la ordenanza por cada cable.

Finalmente manifiesta que las tasas fijadas en la ordenanza impugnada no solo son absolutamente desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación, sino que, como se señaló *ut supra* en el referido estudio de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, representa cincuenta veces la utilidad de los operadores; por ello, de mantenérselas, 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.

Contestación a la demanda

Alcalde y procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Esmeraldas

El alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas, en relación a la presente causa manifiestan lo siguiente:

Que la accionante no hace mención en su demanda a los beneficios que la empresa CONECEL S. A. ha obtenido por ocupar dentro del cantón Esmeraldas el espacio público, la vía pública y el espacio aéreo, durante el lapso de seis años, "sin reportar ningún beneficio al cantón, sin pagar los impuestos, tasas o contribuciones especiales correspondientes por el uso del suelo, ocupación del espacio público o vía pública y espacio aéreo municipal como es debido, por el contrario se ha beneficiado, obteniendo grandes utilidades sin que una parte de ellas vayan en beneficio del cantón Esmeraldas".

Que la ordenanza nace a propósito del uso de los bienes de dominio público; las infraestructuras que existen por inversión del gobierno municipal en los lugares donde se encuentran implantadas tales estructuras, los tendidos de redes y postes, el mantenimiento de dichos bienes de dominio público, la cantidad de usuarios que utilizan el servicio que brinda la demandante en los lugares donde se encuentran instaladas sus estructuras, posters y tendidos de redes.

La ordenanza que se impugna no nace de un acto administrativo y normativo arbitrario y que el Concejo Municipal del cantón Esmeraldas observó los principios constitucionales de pertinencia, celeridad y planificación al momento de expedir dicha ordenanza, la cual además tiene su fundamento en las facultades de las que disponen los gobiernos autónomos para establecer tasas y contribuciones de mejora.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito ingresado a esta Corte el 6 de julio del 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10 manifiesta que el Estado central tiene exclusiva competencia entre otras, la correspondiente al espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

El servicio público de telecomunicaciones está dentro del grupo denominado sectores estratégicos por la que el Estado central de acuerdo al artículo 313 ibídem, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también significa que puede de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema disponer y fijar precios y tarifas por los servicios públicos en este caso el de Telecomunicaciones.

Que, queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar, disponer los predios y tarifas 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, pues no hay que olvidarse que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado central y en ello radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

A los gobiernos autónomos descentralizados se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la ley les otorga y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas deben sujetarse a las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no puede estar en contraposición a la Norma Suprema.

Por lo expuesto, solicita al Pleno de la Corte Constitucional declare inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con 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, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d**, y 65 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en fallos anteriores[1], el constitucionalismo contemporáneo representa una fuerte corriente de renovación del Derecho, de la cual, una de las características principales es la denominada "supremacía constitucional", por medio de la cual todos los poderes públicos así como también los particulares nos hallamos sometidos a las normas contenidas en la Constitución de la República.

De esta manera, el nuevo modelo constitucional ecuatoriano prevé el denominado control abstracto de constitucionalidad, en el sentido que esta Corte debe revisar, verificar y comprobar que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales, tanto en el fondo como en la forma. En base al control abstracto de constitucionalidad se busca que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional, teniendo como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la norma suprema del Estado, correspondiendo ejercer dicho control a la Corte Constitucional, conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, bajo un sistema de control concentrado de constitucionalidad.

Por otra parte, el principio de presunción de constitucionalidad e *indubio pro legislatore*, vigentes en el control abstracto que ejerce la Corte Constitucional, demanda en el accionante la obligatoriedad de argumentar de manera clara y fundamentada las inconstitucionalidades en las que habría incurrido el texto normativo, caso contrario el juez deberá presumir que el legislador no quiso aprobar una norma inconstitucional, y por lo tanto dicha norma deberá ser interpretada acorde a las normas constitucionales.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 002-10-SIN-CC, caso N.° 0002-09-IN R.O. 188-S, 7-V-2010.

Por lo tanto, queda claro que ante la acción de inconstitucionalidad, el accionante debe señalar con claridad y precisión cuál es la norma legal cuya inconstitucionalidad se reclama; cuál es la norma constitucional que el juez deberá analizar a fin de establecer la inconstitucionalidad o no de la norma; y finalmente, se deberá argumentar de manera clara y razonada las razones por las cuales la norma de carácter legal contradice lo previsto en la Carta Suprema, caso contrario persistirá el principio de presunción de constitucionalidad.

Análisis de constitucionalidad

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 436 numeral 2, determina entre las competencias de la Corte Constitucional la siguiente: "Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado".

Dentro del control abstracto de constitucionalidad a realizarse, la legitimada activa solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado (SMA), del Gobierno Municipal de Esmeraldas, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 del 29 de enero de 2015. En virtud de aquello, esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos:

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República respecto a la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución respecto a 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. Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 del 29 de enero de 2015, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República respecto a la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

Con el propósito de efectuar el presente análisis, la Corte Constitucional considera necesario partir de la revisión de aquellas consideraciones de lo que constituye el espectro radioeléctrico, para posteriormente desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

Para el efecto, 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 la función ejecutiva, posee competencias administrativas de control, regulación, administración y gestión 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 Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[2].

En su debido momento, la Corte Constitucional para el período de transición, mediante sentencia N.º 006-09-SIC-CC[3], señaló sobre este particular lo siguiente:

> …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

[2] La Ley Orgánica de Telecomunicaciones fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 439 de 18 de febrero del 2015.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N°. 006-09-SIC-CC, caso N°. 0012-08-IC.

> general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Resaltado fuera del texto original).

De igual forma, en 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 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 que:

> 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 estratégico[4].
>
> 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.

Desde esta óptica, 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.

Debe señalarse respecto del análisis que precede, que la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en su título XIV, capítulo I, establece:

> El Ministerio encargado del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información es el órgano rector de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, informática, tecnologías de la información y las comunicaciones y de la seguridad de la información. A dicho órgano le corresponde el establecimiento de políticas, directrices y planes aplicables en tales áreas para el desarrollo de la sociedad de la información, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento General y los planes de desarrollo que se establezcan a nivel nacional.

De igual manera, el artículo 141 numeral 1, de dicho cuerpo normativo establece entre las competencias del órgano rector de telecomunicaciones la siguiente:

> Ejercer, a nivel internacional, la representación del Estado ecuatoriano en materia de telecomunicaciones, espectro radioeléctrico y tecnologías de la información y las comunicaciones. El Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ejerce la administración de las telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y demás organismos internacionales".

Si bien la Ley Orgánica de Telecomunicaciones derogó la Ley Especial de Telecomunicaciones, es importante recordar que la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 008-15-SIN-CC[5], estableció sobre el segundo cuerpo normativo que:

> Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.
>
> 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 telecomunicaciones.

Este criterio no fue modificado con la expedición de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en tanto puede observarse en su artículo 7 que se refiere a las competencias del Gobierno central, lo siguiente:

> El Estado, a través del Gobierno Central tiene competencias exclusivas sobre el espectro radioeléctrico y el régimen especial de telecomunicaciones. Dispone del derecho de administrar, regular y controlar los

[4] Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley".

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 008-13-IN.

sectores estratégicos de telecomunicaciones y espectro radioeléctrico, lo cual incluye la potestad para emitir políticas públicas, planes y normas técnicas nacionales de cumplimiento en todos los niveles de gobierno.

La gestión, entendida como la prestación del servicio público de telecomunicaciones se lo realizará conforme a las disposiciones constitucionales y a lo establecido en la presente Ley.

Tiene competencia exclusiva y excluyente para determinar y recaudar los valores que por concepto del uso del espectro radioeléctrico o derechos por concesión o asignación que correspondan.

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 Orgánica de Telecomunicaciones establece en su artículo 37, primera parte, el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

Art. 37.- La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones podrá otorgar los siguientes títulos habilitantes:

1. Concesión.- Para servicios tales como telefonía fija y servicio móvil avanzado así como para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, por empresas de economía mixta, por la iniciativa privada y la economía popular y solidaria.

2. Autorizaciones.- Para el uso y explotación del espectro radio eléctrico, por las empresas públicas e instituciones del Estado. Para la prestación de servicios de audio y vídeo por suscripción, para personas naturales y jurídicas de derecho privado, la autorización se instrumentará a través de un permiso.

3. Registro de Servicios.- Los servicios para cuya prestación se requiere el Registro, son entre otros los siguientes: servicios portadores, operadores de cable submarino, radioaficionados, valor agregado, de radiocomunicación, redes y actividades de uso privado y reventa.

Como puede advertirse, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones es el órgano competente para otorgar concesiones, autorizaciones y mantener el registro de servicios respecto de los servicios de telecomunicación, así como también la asignación de determinadas frecuencias del 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, la 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 que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

En lo que respecta al ámbito del espacio aéreo, hay que señalar que los gobiernos autónomos descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial;

2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.

3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.

5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

7. Fomentar las actividades productivas regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.

9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de la disposición transcrita se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, éstas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 ibídem, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Ley Fundamental.

Hay que destacar –en el caso concreto– 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 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 que como quedó indicado previamente regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial 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 a través de la sentencia N.º 008-15-SIN-CC previamente citada:

> 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, reguladas por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

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 frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

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 aéreo municipal en la implantación de estructuras metálicas, de antenas para servicio de celulares, radio ayuda, radioaficionados, radio emisoras comerciales, antenas parabólicas y postes, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, así como también 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 graban, 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 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 GADS, 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 la ARCOTEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión que en el proceso *sub júdice*, la ordenanza municipal que se analiza, en el artículo 18, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa al "uso del espacio aéreo".

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 el artículo 18, de los numerales 2, 3 y 4, así como en los artículos 1 y 3 de la ordenanza de las frases "subsuelo" y "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 artículo 261 numeral 10 de la Constitución respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

En cuanto al segundo problema jurídico, la Corte Constitucional, tal como ha procedido en casos análogos, 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, el artículo 18 numeral 6 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Esmeraldas determina:

> 6. Cables.- Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de tres centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable de cable tendido, por ocupación de ocupación [sic] del suelo o subsuelo y espacio aéreo municipal, no vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u otros aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico.

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 hiciere 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 $ 0.03 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable de fibra óptica, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Esmeraldas, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de 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 de competencias 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 telecomunicaciones[6].

En este sentido, la Corte Constitucional a través de 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 18 numeral 6 de la ordenanza en estudio, establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas, señalando:

> Cables.- Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de tres centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de ocupación del suelo o subsuelo y espacio aéreo municipal…

---

[6] Artículo 313, segundo inciso, Constitución de la República del Ecuador: 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.

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 constitucional[7].

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 que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 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 numeral 6 del artículo 18.

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?

Esta Corte Constitucional con el ánimo de realizar un control de constitucionalidad de la ordenanza objeto del presente análisis de manera integral, y de la revisión de las constancias procesales del expediente constitucional, considera necesario referirse a la posible inconstitucionalidad del artículo 2 de la de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Esmeraldas dentro de la cual, dicha autoridad pública establece 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 Norma Fundamental 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".

La ordenanza municipal materia de estudio, establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados y respecto de este tema, la Corte Constitucional en sentencias N.º 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 (hoy derogada por la Ley Orgánica 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...

Así, encontrándose en vigencia la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que derogó la Ley Especial de Telecomunicaciones, ha de considerarse que el artículo 6 del referido cuerpo normativo contiene las definiciones correspondientes que deben considerarse en este ámbito del derecho administrativo.

Esta situación, deja ver que el GAD municipal de Esmeraldas también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreando una afectación a normas jerárquicamente superiores. Así, en el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, establece definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía dispuesto en el artículo 425 numeral 10 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 Esmeraldas.

4. Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 del 29 de enero de 2015, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Con la determinación de la cuestión jurídica planteada, para la Corte Constitucional resulta imperativo hacer mención sobre los principios constitucionales tributarios y la importancia que éstos sean aplicados dentro del ámbito tributario y muy particularmente dentro del caso en concreto. Como lo ha expresado este Organismo a través de sus sentencias N.º 0046-15-SIN-CC, 0049-15-SIN-CC, 0043-15-SIN-CC, entre otras, citando al autor jurista Héctor Villegas, la potestad tributaria debe ser comprendida como: "La facultad de generar normas mediante las cuales el Estado puede compeler a las personas para que le entreguen una porción de sus rentas o patrimonio para atender las necesidades públicas"[8]; es decir, la atribución originaria,

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN, pág. 34.

[8] Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario,* Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 252.

abstracta e irrenunciable con la que cuenta el Estado en sus distintos niveles de Gobierno para crear, modificar, derogar, suprimir y exonerar tributos, tal como lo señala el artículo 301 de la Carta Suprema.

Conforme han ido evolucionando los diversos conceptos y teorías que integran el sistema tributario, se ha logrado comprender que la potestad tributaria no es ilimitada ni irrestricta, sino que su ejercicio se encuentra delimitado a varios principios que necesariamente deberán ser observados dentro del ejercicio de la potestad tributaria, a fin que esta alcance un ideal de justicia y legitimidad; principios que se los identifica como un conjunto de garantías formales y materiales que precisamente tienen como objetivo primordial generar un límite en la creación y regulación de los tributos.

Siguiendo este lineamiento, a través de los principios tributarios consagrados en la Carta Suprema, no únicamente se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que además, a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. De ahí que, estos principios del régimen tributario, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual manifiesta de manera expresa:

> 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.

En tal contexto, conviene tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico[9], así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal. Así pues, tenemos el caso de principios como el de "proporcionalidad", "capacidad contributiva" y de "no confiscatoriedad", los cuales, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución. En efecto, dicha interrelación entre principios tributarios fue reconocida en su debido momento por la Corte Constitucional para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC[10], en la que se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma.

Dicho esto, según se desprende de los argumentos vertidos por la accionante, el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantó Esmeraldas, trasgrede el principio tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República en la medida en que: "el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos".

Es pertinente señalar que bajo el objetivo de establecer si la norma denunciada contradice o no una norma constitucional, esta Corte no se encuentra restringida para analizar única y exclusivamente el principio tributario enunciado, sino también otros principios que guarden relación con el principio de equidad, conforme las consideraciones expuestas en párrafos anteriores.

Con respecto a la naturaleza y alcance del principio de equidad, el mentado autor Héctor Villegas ha sabido señalar "Como principio de imposición, la equidad va más allá del orden positivo, representa el fundamento filosófico y ontológico de la justicia en las constituciones. La equidad se confunde con la idea de justicia y en tal carácter pasa a ser el fin del derecho. Consiste en una armonía conforme a la cual debe ordenarse la materia jurídica, y en virtud de la cual el derecho positivo se orienta hacia esa idea de justicia"[11]. Concluyendo el jurista que si se considera a la equidad como una garantía constitucional que opera en beneficio del contribuyente, entonces "podría ser invocada por éste si se ve sometido a una contribución cuya falta de razonabilidad y equilibrio las transforma en una exacción irritantemente injusta"[12], y por lo tanto, inconstitucional.

Este Organismo, al referirse a este principio constitucional tributario dentro de la sentencia N.º 004-11-SIN-CC, puntualizó que la equidad atiende por un lado a un ámbito horizontal, lo que se entiende que los sujetos con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera, por lo que bajo ese ámbito, la equidad guarda relación con el **principio tributario de generalidad**. Por otro lado, la equidad posee un ámbito vertical en donde los sujetos con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida, lo que tiene relación con el principio constitucional tributario de **progresividad**, ya que el mismo exige tomar en cuenta la **capacidad contributiva** de los sujetos, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deban asumir obligaciones mayores, y con ello la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad contributiva.

Además, el principio de equidad guarda relación con el **principio de proporcionalidad**, conceptuando a este último como la contribución de los sujetos al gasto público en función de la respectiva capacidad contributiva, en cuyo caso el contribuyente aportará una parte justa y adecuada de sus ingresos o utilidades. Esto significa que para que un tributo guarde armonía con el principio de proporcionalidad, es imperativo que su valor sea establecido en función de la capacidad para contribuir que tienen los contribuyentes,

[9] Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 004-11-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN.

[11] Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario,* Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 275.

[12] Ibídem, Pág. 276.

pues de esa manera se garantizará que un tributo no sea solo justo sino también legítimo. De ahí que la proporcionalidad y equidad deben apreciarse como un solo concepto que implica justicia tributaria.

También es oportuno decir que el principio de equidad guarda directa relación con el **principio de no confiscatoriedad**, el cual desarrolla el concepto de establecer un límite entre cumplir con la carga tributaria bajo una capacidad contributiva y que dicha carga sobrepase la capacidad económica del contribuyente, en cuyo caso el desprendimiento patrimonial que se produce en el cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en confiscatorio, es decir, limitando y restringiendo la propiedad de los contribuyentes. Para el tratadista Héctor Villegas[13], la posibilidad de utilizar de manera ilimitada la potestad tributaria en la creación de tributos y la fijación de su cuantía, implica la posibilidad de convertir a la carga fiscal en un despojo e irrespeto al derecho a la propiedad, capaz de afectar la capacidad de ahorro y el progreso económico con el que deben contar las personas.

En este mismo orden de ideas, la Corte Constitucional del Ecuador, a través de la sentencia N.º 016-15-SIN-CC[14], ha definido que el principio de no confiscatoriedad debe evaluarse desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Es cualitativo cuando se restringe la propiedad de manera ilegítima, por ejemplo, cuando nace un tributo en inobservancia al principio de legalidad, en cuyo caso el cobro del tributo no tenía razón de ser. Por otra parte, es cuantitativo cuando la carga tributaria es tan onerosa para el contribuyente que le obliga a sustraer de su patrimonio un porcentaje sustancial, desconociéndose por un lado su capacidad contributiva, y por otro, limitando al contribuyente la posibilidad de ahorro y de bienestar económico. De esta manera, este máximo Organismo de control en materia constitucional sentenció que ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo y desproporcionado de un tributo, restringe en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, perturbándose de esta manera el principio de equidad.

Finalmente, como último principio tributario directamente relacionado con el principio de equidad, está el de **razonabilidad**. Como bien lo explica el jurista Héctor Villegas: "La razonabilidad del tributo no es otra cosa que la exigencia de dicho tributo sea formalmente legal e intrínsecamente justo. En cuento a la razonabilidad como elemento que integra o complementa las garantías explícitas del contribuyente, ello sucederá en tanto dichas garantías, como la generalidad, la igualdad, la proporcionalidad o la capacidad contributiva, sean resultantes de un juicio de valor del legislador que se base en los parámetros determinantes de la justicia de las imposiciones"[15]. En este sentido, si el sujeto es sometido a una contribución tributaria carente de equilibrio y razonabilidad, al punto de convertirlo en un tributo injusto, podrá entonces manifestarse un quebrantamiento al principio de equidad.

En razón a lo expuesto, conforme lo consideró este organismo a través de las sentencias 0046-15-SIN-CC, 0049-15-SIN-CC, 0043-15-SIN-CC, entre otras, se ha evidenciado que la equidad es sinónimo de justicia, por lo que en este principio constitucional se engloba, articula y sintetiza todos los principios y garantías señalados anteriormente. En consecuencia, un tributo será justo cuando en su nacimiento y aplicación se tomen en cuenta las garantías de legalidad, generalidad, progresividad, proporcionalidad, no confiscatoriedad, razonabilidad y capacidad contributiva, las mismas que no solo limitan el poder tributario con el que cuenta el Estado, sino que reconoce derechos y garantías en favor de quienes adquieren la calidad de contribuyente, cuya aplicación es trascendental dentro del vínculo existente entre el administrado y el poder público.

En virtud de las premisas mencionadas anteriormente y conforme las alegaciones de inconstitucionalidad presentadas dentro del caso en concreto, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, además de la implantación de tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del Gobierno Municipal Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad. Para tal fin, es ineludible analizar el tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como también los alcances de la misma.

En primer término, 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 República[16] y la ley[17], le son plenamente aplicables los principios tributarios estudiados 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), 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

[13] Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario,* Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 278.

[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-15-SIN-CC, caso N.º 0055-14-IN.

[15] Ibídem. Pág. 280

[16] Constitución de la República: 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.

[17] 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; (…)

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, señala la ley[18], 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 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.

Otro hecho generador a través del cual un gobierno municipal descentralizado puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es efectivamente el aprovechamiento especial del dominio público. En este tipo de tasa es evidente que el Gobierno 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. En efecto, el hecho 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 lógicamente en la génesis de una obligación tributaria.

Sobre este aspecto hay que decir que el segundo hecho generador para el cobro de una tasa, no ha tenido abundante regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin que el órgano legislativo del municipio de Esmeraldas, pueda crear la Ordenanza objeto de análisis.

En este orden de ideas, también el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[19], norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su afán de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera global en su párrafo tercero que: "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 de Esmeraldas por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad, y junto a ello, al resto de principios desarrollados en el presente fallo.

Para este cometido, es oportuno comenzar diciendo que la legitimada activa dentro de su demanda, hace referencia en términos comparativos a las tarifas fijadas entre la ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Al respecto, es importante señalar que el presente análisis únicamente intenta la comparación de 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 remarcó de manera previa.

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"[20], dispone 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 las que, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los USD $ 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 18 de la ordenanza del cantón Esmeraldas, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de USD $ 0.03 por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de USD $ 10.95 por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala la accionante, esta última tarifa es absolutamente desproporcionada frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de las ocupaciones de los 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, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, USD $ 70.8 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015[21]. 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 15% de la RBU. 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de USD $ 0.10 diarios por concepto de uso de espacio aéreo municipal. 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas

[18] 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…

[19] Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

[20] Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

[21] Acuerdo ministerial N.° 0256 del 30 de diciembre de 2014, suplemento del Registro Oficial N.º 256 del 02 de febrero de 2015.

para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a USD $ 0.10 diarios. 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de USD $ 0.40; 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 USD $ 0.25.

Bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte Constitucional, al igual que lo realizó a través de las sentencias N.º 0043-15-SIN-CC, 0046-15-SIN-CC y 0049-15-SIN-CC, entre otras, considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico que fue 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 18 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 aplican varias ordenanzas en el Ecuador que 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	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
US $ 407.04	**US $ 28.98**	**US $ 0.407**	**US $ 1,460.00**

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

> 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.

Conforme los párrafos anteriores, esta Corte Constitucional observa que en efecto, las siete tarifas fijadas dentro del artículo objetado como inconstitucional alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las compañías en cuestión 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.

Al partir de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, además de la implantación de tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del Gobierno Municipal Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas, atentan 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.

Así también, la Corte Constitucional considera que las tasas previstas en la ordenanza respecto de la que se alega su inconstitucionalidad, transgrede el principio tributario de proporcionalidad, por cuanto incumplen con la definición 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. Dentro del caso en concreto, considerando los elevados montos que la municipalidad de Esmeraldas pretende cobrar por concepto de tasas,

inobserva la capacidad contributiva de las compañías al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación.

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 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, no está demás referir que las tarifas previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Esmeraldas de personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales y extranjeras de carácter privado, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, destruye dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 300 de la Carta Suprema.

Por las consideraciones antes anotadas se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 de 29 de enero de 2015, contraviene la Constitución.

En vista de aquello, esta Corte Constitucional exhorta al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas a que, dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en la presente sentencia 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 la demanda de inconstitucionalidad planteada.

2. 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 que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Esmeraldas publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 427 del 29 de enero de 2015, declara inconstitucional lo siguiente:

1.1. En el **artículo 1**, de la palabra "subsuelo" y de la frase "uso del espacio aéreo"; por tanto, el referido artículo constará 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, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Esmeraldas, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

1.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase "subsuelo y espacio aéreo" en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

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 servicios comerciales, 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:…

1.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los **artículos 2** y **18** de la Ordenanza objeto del presente análisis.

2. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Esmeraldas a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos 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 y otras, 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 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 enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0040-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 005-16-SEP-CC

CASO N.º 1221-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción ha sido propuesta ante la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, por Francisco Israel Guzmán Buitrón, fundamentado en los artículos 94 de la Constitución de la República, 60 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y deduce acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del auto del 13 de junio de 2014, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

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

La Secretaría General de la Corte Constitucional de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del numeral 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional certificó el 06 de agosto de 2014, que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción extraordinaria de protección sometida a juicio de admisibilidad reúne todos los requisitos establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 18 de diciembre de 2014 a las 11h06, admitió a trámite la acción.

La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante memorando N.º 106-CCE-SG-SUS-2015 del 21 de enero de 2015, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de la misma fecha, remitió el expediente al juez constitucional sustanciador, Alfredo Ruiz Guzmán, a fin de que continúe con el trámite de la causa y mediante providencia del 05 de octubre de 2015 a las 15h45, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección.

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo en lo principal, manifiesta que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, fijó el 12 de junio de 2014, para que tenga lugar la audiencia oral pública y contradictoria de casación, que por derecho le asistía, por cuanto interpuso el recurso acorde a lo señalado en el artículo 350 del Código de Procedimiento Penal.

Señala que "en el día y hora señalados para tal efecto, concurrió su defensor, Dr. Diego Fernando Chimbo Villacorte -quien venía interviniendo desde la tramitación del proceso en la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, pues fue quien sustancio el recurso de nulidad interpuesto, en contra de la sentencia del Tribunal de Garantías Penales de Pichincha- para sustentar de manera oral el recurso de casación, pero la mentada Sala no lo dejó intervenir y declaró abandonado el recurso bajo el arbitrario criterio que el único abogado autorizado era el Dr. José Moreno Arévalo, a pesar de que el profesional del derecho, Diego Fernando Chimbo Villacorte, también estaba autorizado como mi defensor, pues en audiencia pública ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha lo autoricé como uno de mis abogados, siendo así que la Corte Provincial de Justicia de Pichincha lo dejó intervenir para sustentar el recurso de nulidad interpuesto (sic)".

De esta manera, expresa el demandante, que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el auto impugnado, textualmente, señalo:

> SEGUNDO: Una vez que se ha cumplido en la sustanciación del recurso de casación con los requisitos previstos en la ley, garantizándose el cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso, de derecho a la defensa e igualdad de las partes, atenta la razón actuarial que antecede, y al no haber concurrido el recurrente Francisco Israel Guzmán Buitrón, ni su abogado defensor debidamente autorizado, pues se debe indicar que el citado ciudadano autoriza al abogado José Moreno Arévalo, quien está debidamente legitimado para comparecer a fundamentar en la audiencia dentro

del recurso de casación, no así el abogado Diego Fernando Chimbo Villacorte (Villafuerte consta del acta de la Corte Provincial), quien compareció a la audiencia señalada por este tribunal (…).

TERCERO: Ante tal circunstancia, y a falta de comparecencia del recurrente a la audiencia, dejó implícito el ánimo de no ejercer su derecho a la defensa consagrado en el artículo 76.7 de la Constitución de la República del Ecuador, como una garantía fundamental del debido proceso, impidiendo que este Tribunal en cumplimiento de los principios de imparcialidad, inmediación y concentración establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial, resuelva el recurso.

De lo transcrito –manifiesta–, se evidencia que la Sala de la Corte Nacional conocía a plenitud que el abogado Diego Fernando Chimbo Villacorte, estaba autorizado como su defensor, no solamente por la advertencia que hizo formalmente previa a la instalación de la audiencia, sino porque personalmente leyeron la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la que los jueces que la emitieron al redactarla identifican como defensor debidamente autorizado al mencionado profesional del derecho.

Establece a su criterio que "es arbitrario que ante tal circunstancia, los jueces de la Corte Nacional de Justicia, manifiesten que he dejado implícito mi ánimo por no ejercer el derecho a la defensa cuando mi abogado defensor estaba presente en la audiencia, quien vale decir se vio obligado a ofrecer poder o ratificación –pese a estar plenamente autorizado– al verse impedido de sustentar el recurso de casación".

Finalmente señala que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía básica de la defensa.

Petición concreta

El accionante expresamente solicita que: "Se resuelva la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de sus derechos".

Argumentos de la parte accionada

Los jueces de Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, pese a ser debidamente notificados, no han presentado el informe requerido.

Terceros interesados

Los terceros con interés pese a ser debidamente notificados, no han presentado el informe requerido.

Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado, pese a ser debidamente notificada, no ha presentado el informe requerido.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente del auto del 13 de junio de 2014, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia:

SEGUNDO: Una vez que se ha cumplido en la sustanciación del recurso de casación con los requisitos previstos en la ley, garantizándose el cumplimiento de las garantías constitucionales del debido proceso, de derecho a la defensa e igualdad de las partes, atenta la razón actuarial que antecede, y al no haber concurrido el recurrente Francisco Israel Guzmán Buitrón, ni su abogado defensor debidamente autorizado, pues se debe indicar que el citado ciudadano autoriza al abogado José Moreno Arévalo, quien está debidamente legitimado para comparecer a fundamentar en la audiencia dentro del recurso de casación, no así el abogado Diego Fernando Chimbo Villacorte (Villafuerte consta del acta de la Corte Provincial), quien compareció a la audiencia señalada por este tribunal (…).

TERCERO: Ante tal circunstancia, y a falta de comparecencia del recurrente a la audiencia, dejó implícito el ánimo de no ejercer su derecho a la defensa consagrado en el artículo 76.7 de la Constitución de la República del Ecuador, como una garantía fundamental del debido proceso, impidiendo que este Tribunal en cumplimiento de los principios de imparcialidad, inmediación y concentración, establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial, resuelva el recurso.

CUARTO: En atención al principio de debida diligencia previsto en el artículo 172 de la Constitución de la República del Ecuador, de celeridad previsto en el artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo innumerado, posterior al 326 del Código de Procedimiento Penal, se declara el abandono del recurso de casación interpuesto (…).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección que se presenten contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en atención a lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República.

En el presente caso, la Corte Constitucional conocerá y resolverá sobre la acción extraordinaria de protección planteada en contra del auto del 13 de junio de 2014, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección,

definiéndose a esta como el mecanismo constitucional de amparo, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las cuales se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión constitucional controvertida y de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

La acción extraordinaria de protección nace como una garantía jurisdiccional que busca proveer una manera segura de resguardar derechos constitucionales que en un proceso, pudiesen haber sido vulnerados por acción u omisión; sin embargo, resulta preciso acotar que para la procedencia de esta acción, es necesario que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, salvo que la falta de interposición de los mismos no fuese atribuible a quien ejerce la acción.

Problema jurídico

Expuestos los antecedentes de hecho y la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte establecer si existió o no vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al del debido proceso en la garantía básica de la defensa.

Para dicho efecto y luego del estudio pertinente, la Corte procede a enunciar y analizar el problema jurídico siguiente:

El auto del 13 de junio de 2014, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía básica de la defensa?

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es necesario hacer referencia en primer lugar, en términos generales, al contenido constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía básica de la defensa, para acto seguido, emitir un pronunciamiento respecto de la existencia o no de vulneraciones a los derechos enunciados en el caso *sub judice.*

Análisis constitucional

La Constitución de la República desarrolla en el artículo 75 el derecho a la tutela judicial efectiva, estableciendo: "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".

Dentro de la misma línea de protección, la Constitución de la República en el artículo 76 numerales del 1 al 7, señala las garantías básicas que caracterizan al debido proceso como: el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a no ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción, la manera en que se obtengan las pruebas, el *in dubio pro reo*, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza y el derecho a la defensa con sus garantías específicas.

En esta línea de ideas, respecto del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional ha señalado: "El debido proceso es un derecho primordial que le asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por tanto, existen garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto de que el proceso se constituya en un medio para la realización de la justicia"[1].

Como una de esas garantías específicas del derecho a la defensa, se encuentra el derecho a que "nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento" así como a "ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones" y "ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público (…)".

La Constitución de la República en el artículo 437, establece como un requisito esencial de procedencia de la acción extraordinaria de protección la existencia de violación, por acción u omisión, del debido proceso u otros derechos reconocidos en la norma constitucional. Por tanto, el examen deberá centrarse en determinar si efectivamente se produce tal vulneración en los derechos y garantías básicas mencionadas en los párrafos anteriores en el auto impugnado, en las circunstancias que menciona el accionante.

Respecto del problema jurídico, hay que detallar que el accionante establece en su demanda de acción extraordinaria de protección, que su defensor, doctor Diego Chimbo Villacorte, fue impedido de sustanciar oralmente el recurso de casación planteado, por falta de legitimidad de comparecencia.

Ahora bien, se debe indicar que la Corte Constitucional ha señalado respecto del derecho a la tutela judicial efectiva 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 indefensión (…)[2].

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-SEP-CC, caso N.º 0830-09-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 153-14-SEP-CC, caso N.º 1540-13-EP.

En consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva se sustenta bajo la observancia de tres parámetros fundamentales: primero, el derecho a acceder gratuita y efectivamente a los órganos jurisdiccionales; segundo, que estos cumplan procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso y finalmente, que este brinde certeza de justicia, a través, de una resolución fundada en derecho y debidamente motivada, la cual debe ser íntegramente ejecutada. Consecuentemente, la inobservancia de uno de ellos, evidentemente acarrea la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva.

De lo transcrito en líneas anteriores y de la revisión del expediente se puede señalar, que la materialización de la defensa técnica, se perfeccionó en la persona del abogado Diego Chimbo Villacorte, al momento en que la autoridad provincial toma en cuenta su representación a nombre del acusado en la audiencia pública de sustentación del recurso de nulidad, constante en el acta de dicha diligencia de fojas 20-36 del expediente de segunda instancia, constatada por el secretario Luís Hernán Andrade Saeteros.

Del mismo modo, consta de fojas 39-53 la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que desecha el recurso de apelación, en donde se toma en cuenta la fundamentación del recurrente, representado por el abogado Diego Chimbo Villacorte, lo que implica, que se justificó la intervención de dicho profesional desde la tramitación en segunda instancia de la causa penal que por el delito de homicidio simple, se inició en contra de Francisco Israel Guzmán Buitrón.

Esto implica que las intervenciones del acusado, a través de su defensor, abogado Diego Chimbo Villacorte, estuvieron dotadas de legitimidad desde un momento procesal previo al de casación, más aún cuando en la presentación de dicho recurso (foja 54) –el de casación–, si bien se lo hace a través de otro profesional del derecho (abogado José Moreno Arévalo), Francisco Israel Guzmán Buitrón, en calidad de acusado, no ha indicado expresamente el cambio de defensor, más bien lo que ha operado respecto de la defensa técnica, es la suma de otro abogado para ejercer su derecho a la defensa.

Si bien las partes han accedido al sistema de justicia en la tramitación de la causa, al llevarse a cabo la audiencia de sustentación del recurso de casación, no se ha cumplido con las reglas del debido proceso pues no se ha permitido intervenir a un defensor que claramente ha venido ejerciendo la defensa técnica del hoy accionante, pues como se ha indicado en los párrafos precedentes, su intervención ha estado justificada desde la tramitación de la causa en segunda instancia, por lo que, el auto impugnado, no ha enfocado el fundamento jurídico frente a los hechos que respalden procesalmente la conclusión a la que han llegado los jueces nacionales.

Respecto de lo cual, el sentido integral de la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, va intrínsecamente relacionado con la tutela del derecho al debido proceso y de la seguridad jurídica, puesto que, lo que se busca, es que el juzgador garantice la vigencia de los derechos constitucionales a través de un debido proceso en el que se aplique el derecho que le corresponde aplicar para cada parte procesal, respetando los trámites preexistentes acorde a la naturaleza de cada causa.

Ahora bien, como ya se mencionó en líneas anteriores, el debido proceso constituye un derecho primordial que asiste a las partes, en cumplimento de las garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República, las cuales no pueden ser inobservadas por el juzgador, pues esto conllevaría la vulneración de derechos constitucionalmente reconocidos dentro de todo procedimiento, sea judicial o administrativo.

En esta línea de ideas, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

> Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Debemos señalar entonces que esta garantía, busca proteger el derecho de los individuos, a que se resuelva el trámite en el que es parte procesal, con el ideal máximo de justicia posible, abarcando las controversias que se susciten entre dos partes, sean ellas particulares u órganos del Estado y se refieran a materias que estén o no en el ámbito de los derechos humanos y por otra, los procedimientos de naturaleza penal para determinar la culpabilidad o inocencia de una persona.

Por lo que el debido proceso también enfoca el conjunto de garantías que deben observarse en las instancias procesales con la finalidad de que las personas puedan ejercer su defensa adecuadamente, ante cualquier autoridad, más aun tratándose de un proceso de carácter penal. En tal sentido, la posibilidad de sustentar el recurso de casación de manera oral dispuesto en la norma penal, permite cumplir con el principio de inmediación, mediante el cual las partes procesales aportan todos los elementos que coadyuven a la correcta resolución de los casos puestos en conocimiento del juzgador.

A través de la inmediación se da una vinculación personal entre los juzgadores y las partes con la finalidad de poder conocer directamente todo lo correspondiente al proceso penal, desde su inicio hasta su conclusión, de tal forma que se tenga un conocimiento efectivo de los hechos planteados para su resolución por parte de los administradores de justicia, obteniendo los medios y elementos para que el proceso sea eficaz y la sentencia justa.

Por lo que se insiste que este principio rector del debido proceso penal –el de inmediación procesal–, se encuentra ligado con el derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República, cuando

señala que "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión".

El principio de inmediación además se ha establecido dentro del mismo texto constitucional en su artículo 169, en el que, al desarrollar el sistema procesal de la administración de justicia, se dispone que las normas procesales consagrarán, entre otros, el principio de inmediación que hará efectivas las garantías del debido proceso.

Bajo este análisis el principio de inmediación tiene estricta relación con el principio de contradicción, mediante el cual las partes procesales se encuentran en igualdad de condiciones de exponer todos los elementos necesarios que brinden al juzgador mayor información para resolver, pues el derecho a la defensa, no solo constituye un derecho que debe ser respetado por los juzgadores, sino, más bien, constituye un medio del debido proceso que debe ser aplicado en la mayor medida posible, pues se aleja simplemente de la subjetividad de quien lo acciona, para constituir una regla básica de la actuación judicial.

El pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante toda la tramitación del proceso, porque de ello depende el resultado del mismo.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la exigencia de que una persona sea oída, es equiparable al derecho a un juicio o a procedimientos judiciales justos, estableciendo respecto de este último elemento, que "supone que el órgano encargado de administrar justicia efectúe un examen apropiado de las alegaciones, argumentos y pruebas aducidas por las partes, sin perjuicio de sus valoraciones acerca de si son relevantes para su decisión"[3].

También se ha determinado importante precisar el alcance del derecho a ser oído establecido en el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana:

> Ese derecho implica, por un lado, un ámbito formal y procesal de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba). Por otra parte, ese derecho abarca un ámbito de protección material que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido[4].

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 13 de octubre de 2011, caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, párr. 121

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 13 de octubre de 2011, caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, párr. 122

Por lo que se observa, que el estándar jurisprudencial establece que un proceso es justo cuando se han respetado las garantías procesales siempre y cuando las personas sean oídas con las debidas garantías.

Por lo que, en el caso concreto, el relacionar el hecho del que se debió partir, que es la justificación de la intervención del abogado Diego Chimbo Villacorte desde segunda instancia, con la necesidad de intervención e inmediación de la parte procesada en la causa penal en la sustentación del recurso de casación planteado, para resolver el recurso, constituye el medio de realización del derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso fundamentalmente respetando la garantía básica de la defensa.

De manera que el derecho a la defensa constituye una garantía para el caso *in examine* –en materia penal–, entendido desde la etapa preprocesal hasta la etapa de impugnación, por ello, toda persona tiene el derecho a conocer todas las actuaciones procesales y contar con la asistencia de un abogado, sea particular de confianza del demandado o del acusado, o de un defensor público o de oficio, de este modo se brinda protección debida a sus derechos y entre ellos el de contar con una defensa técnica adecuada.

Hay que recordar que en nuestro ordenamiento jurídico, la defensa técnica ha sido desarrollada por el legislador en el segundo inciso del artículo 323 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece: "es garantía fundamental de toda persona ser patrocinada por un abogado de su libre elección". Continúa el artículo 327 ibídem que menciona: "en todo proceso judicial necesariamente intervendrá un abogado en patrocinio de las partes excepto en los procesos constitucionales y en los que se sustancien ante las juezas y jueces de paz, sin perjuicio del derecho a la autodefensa contemplado en el Código de Procedimiento Penal (…)".

De las disposiciones legales anotadas, se infiere no solamente que la defensa puede ser escogida libremente por el demandado o por el acusado dentro de un procedimiento judicial, sino también que se debe garantizar que sea una defensa técnicamente ejercida, basada en la idoneidad profesional y en el cumplimiento de obligaciones pertinentes, siendo de exclusiva responsabilidad de dicha defensa las actuaciones realizadas, independientemente de las facultades y deberes ejecutados por los órganos de la administración de justicia.

Finalmente, el análisis efectuado evidencia que en el caso *sub judice*, la decisión impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía básica de la defensa dentro del proceso de casación, pues en el mismo, no se garantizó dichos derechos, más aún cuando se trata de un proceso penal, en donde lo que se pretende justificar, es si la privación de la libertad, es procedente frente a los hechos y la responsabilidad del individuo respecto del delito, debiendo aclarar que esto es materia que le compete determinar a la justicia ordinaria, observando siempre los mandatos constitucionales.

En tal sentido, la Corte Constitucional concluye que el auto impugnado dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia el 13 de junio de 2014, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía básica de la defensa, constantes en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, respectivamente.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía básica de la defensa.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:

   3.1. Dejar sin efecto el auto del 13 de junio de 2014, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

   3.2. Dejar sin efecto el auto del 17 de junio de 2014, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

   3.3. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales, esto es, al instante de sustentarse el recurso de casación en audiencia pública oral, debiendo fijarse nueva fecha y hora, para que el accionante ejerza su derecho a la defensa a través del profesional del derecho que crea conveniente, debiendo autorizar su intervención, con antelación a la realización de la diligencia.

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 06 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1221-14-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 lunes 18 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

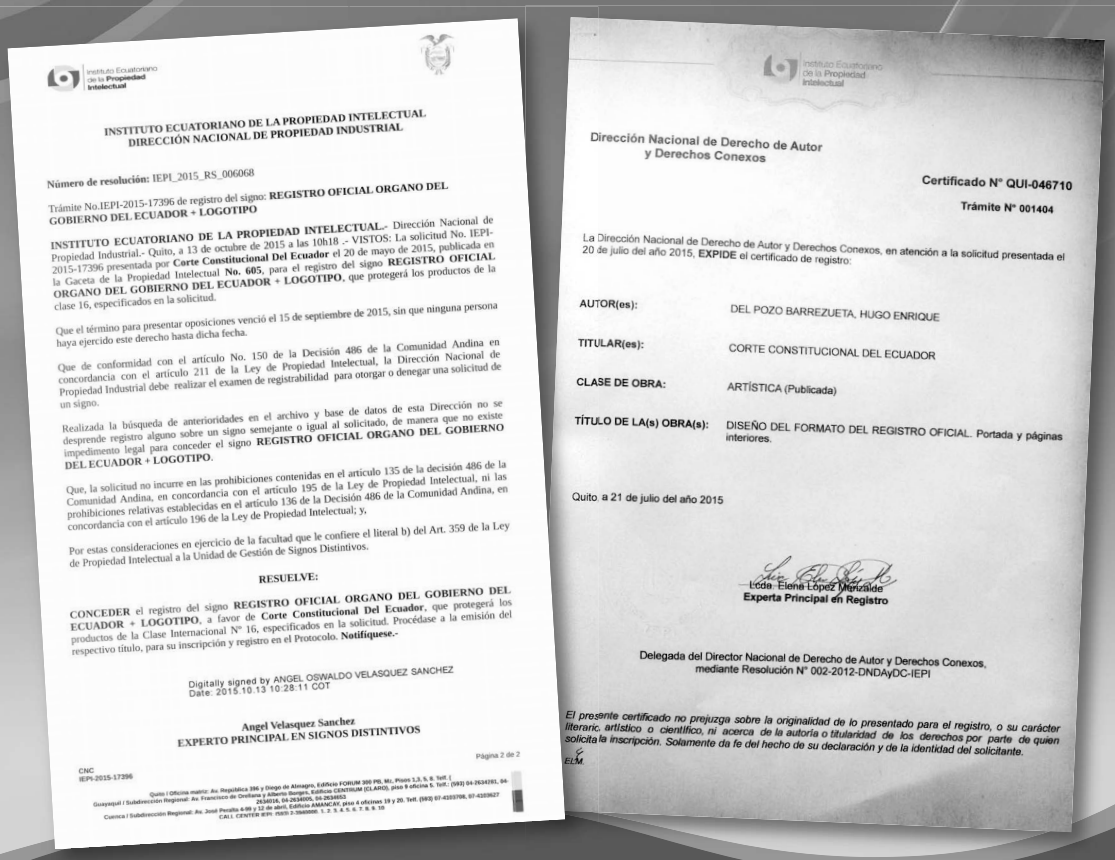



REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR
120 años
de servicio al país
REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR
Dirección: Telf. 2901 - 629
Oficinas centrales y ventas:
Telf. 2234 - 540
Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 2430 - 110
Sucursal Guayaquil:
Malecón Nº 606 y Av. 10 de Agosto
Telf. 2527 - 107
40 páginas
www.registrooficial.gob.ec
Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895
El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su promulgación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR
Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

El Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI) otorga Derecho de Marca y de Autor al Registro Oficial



Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual

INSTITUTO ECUATORIANO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
DIRECCIÓN NACIONAL DE PROPIEDAD INDUSTRIAL

Número de resolución: IEPI_2015_RS_006068

Trámite No.IEPI-2015-17396 de registro del signo: **REGISTRO OFICIAL ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR + LOGOTIPO**

INSTITUTO ECUATORIANO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL.- Dirección Nacional de Propiedad Industrial.- Quito, a 13 de octubre de 2015 a las 10h18 .- VISTOS: La solicitud No. IEPI-2015-17396 presentada por **Corte Constitucional Del Ecuador** el 20 de mayo de 2015, publicada en la Gaceta de la Propiedad Intelectual **No. 605**, para el registro del signo **REGISTRO OFICIAL ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR + LOGOTIPO**, que protegerá los productos de la clase 16, especificados en la solicitud.

Que el término para presentar oposiciones venció el 15 de septiembre de 2015, sin que ninguna persona haya ejercido este derecho hasta dicha fecha.

Que de conformidad con el artículo No. 150 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina en concordancia con el artículo 211 de la Ley de Propiedad Intelectual, la Dirección Nacional de Propiedad Industrial debe realizar el examen de registrabilidad para otorgar o denegar una solicitud de un signo.

Realizada la búsqueda de anterioridades en el archivo y base de datos de esta Dirección no se desprende registro alguno sobre un signo semejante o igual al solicitado, de manera que no existe impedimento legal para conceder el signo **REGISTRO OFICIAL ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR + LOGOTIPO**.

Que, la solicitud no incurre en las prohibiciones contenidas en el artículo 135 de la decisión 486 de la Comunidad Andina, en concordancia con el artículo 195 de la Ley de Propiedad Intelectual, ni las prohibiciones relativas establecidas en el artículo 136 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina, en concordancia con el artículo 196 de la Ley de Propiedad Intelectual; y,

Por estas consideraciones en ejercicio de la facultad que le confiere el literal b) del Art. 359 de la Ley de Propiedad Intelectual a la Unidad de Gestión de Signos Distintivos.

RESUELVE:

CONCEDER el registro del signo **REGISTRO OFICIAL ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR + LOGOTIPO**, a favor de **Corte Constitucional Del Ecuador**, que protegerá los productos de la Clase Internacional Nº 16, especificados en la solicitud. Procédase a la emisión del respectivo título, para su inscripción y registro en el Protocolo. **Notifíquese.-**

Digitally signed by ANGEL OSWALDO VELASQUEZ SANCHEZ
Date: 2015.10.13 10:28:11 COT

Angel Velasquez Sanchez
EXPERTO PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

Página 2 de 2

CNC
IEPI-2015-17396

Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual

Dirección Nacional de Derecho de Autor y Derechos Conexos

Certificado Nº QUI-046710

Trámite Nº 001404

La Dirección Nacional de Derecho de Autor y Derechos Conexos, en atención a la solicitud presentada el 20 de julio del año 2015, **EXPIDE** el certificado de registro:

AUTOR(es): DEL POZO BARREZUETA, HUGO ENRIQUE

TITULAR(es): CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

CLASE DE OBRA: ARTÍSTICA (Publicada)

TÍTULO DE LA(s) OBRA(s): DISEÑO DEL FORMATO DEL REGISTRO OFICIAL. Portada y páginas interiores.

Quito a 21 de julio del año 2015

Lcda. Elena López Moncayo
Experta Principal en Registro

Delegada del Director Nacional de Derecho de Autor y Derechos Conexos, mediante Resolución Nº 002-2012-DNDAyDC-IEPI

El presente certificado no prejuzga sobre la originalidad de lo presentado para el registro, o su carácter literario, artístico o científico, ni acerca de la autoría o titularidad de los derechos por parte de quien solicita la inscripción. Solamente da fe del hecho de su declaración y de la identidad del solicitante.

ELM