



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SUPLEMENTO

Año III - Nº 593

**Quito, miércoles 23 de
septiembre de 2015**

Valor: US\$ 8,00 + IVA

**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre
Segundo Piso
Telf. 290-1629

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 223-4540
394-1800 Ext. 2301

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 semestral:
US\$ 200 + IVA para la ciudad de Quito
US\$ 225 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

288 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL

DICTAMEN:

- 016-15-DEE-CC** Emítense dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo No. 1399 del 04 de enero de 2013, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador 3

SENTENCIAS:

- 008-15-SCN-CC** Niéguese las consultas de norma presentadas por el Juez Segundo Provincial de Tránsito de Cotopaxi y por el Juez Primero de Garantías Penales de Tungurahua 11
- 010-15-SAN-CC** Acéptese la acción por incumplimiento planteada por el señor Holguer Fabián Chaffa Luisataxi..... 18
- 012-15-SIN-CC** Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1668, publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril del 2009 y planteada por el señor Fernando Ortega Cárdenas 29
- 027-15-SIS-CC** Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el doctor Ramiro Antonio Robles Torres 39
- 028-15-SIN-CC** Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la abogada María del Carmen Burgos Macías 44
- 029-15-SIN-CC** Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por la abogada María del Carmen Burgos Macías 53

	Págs		Págs
030-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la abogada María del Carmen Burgos Macías	67	235-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor José Francisco Vacas Dávila	181
031-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el señor Igor Krochin Lapentty	76	236-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por los señores Julio trinidad Méndez Muñoz y otra	186
033-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la abogada María del Carmen Burgos Macías	91	237-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Danis Mauricio Landázuri Rodríguez.....	191
039-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Lucía Aurí Mendoza Mendoza	108	238-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Galo Remigio Villegas Pita	195
065-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jefferson Antonio Loor Moreira	116	240-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Alex Izquierdo Bucheli	203
152-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Alejandro Peñaherrera Córdova.....	128	241-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Esther de Jesús Carrión Palacios	213
156-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Galo Chiriboga Zambrano	136	242-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Ramiro Alfredo Rivadeneira Silva	219
198-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Alfredo Virgilio Escobar San Lucas	146	243-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el licenciado Fausto Gil Sáenz Zavala	229
210-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Gonzalo Triana Carvajal	152	244-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Edgar Méndez Álava	235
224-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por los economistas Carlos Marx Carrasco Vicuña y otro.....	157	245-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y otra.....	240
226-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por los señores Flavio Amado Morillo Córdova y otros .	162	246-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Eduardo Javier Herrera López	247
227-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Fauton Ergín Estacio Valencia	170	247-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Juan Alberto Salazar López	258
229-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz	173	250-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Andrés Ycaza Mantilla.....	267
		251-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Oscar Luis Aguirre Abad	274

	Págs
252-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenezaca....	282

Nacional, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

**“No. 1399
RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

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

DICTAMEN N.º 016-15-DEE-CC

CASO N.º 0002-13-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo del artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-13-41 del 07 de enero de 2013, la notificación de la renovación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió la notificación de la Presidencia de la República el 18 de febrero de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente en aquel momento, certificó que la presente acción tiene relación con los casos N.º 0002-11-EE, 0006-11-EE, 0009-11-EE, 0011-11-EE, 0012-11-EE, 0001-12-EE, 0002-12-EE, 0005-12-EE, 0008-2-EE, 0009-12-EE, 0010-12-EE, 0011-12-EE, 0012-12-EE, 0001-13-EE y 0016-10-EE.

El Pleno del Organismo, el 19 de febrero de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, sustanciar la presente causa, quien mediante providencia emitida el 11 de junio de 2015 a las 11:30, avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma, así como a la presidenta de la Asamblea Nacional y al procurador general del Estado.

Norma objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013, que contiene la declaratoria de estado de excepción en la ciudad de Quito, en todas las instalaciones de la Asamblea

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establecen:

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

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

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras a integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen en cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional en ejercicio de la Presidencia de la Asamblea, mediante oficio PAN-FC-013-84 de 04 de enero de 2013, solicitó la renovación de la declaratoria del estado de excepción;

En ejercicio de las facultades que le confieren los Artículos 164 y siguientes de la Constitución de la República; y, 29, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado;

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar la declaratoria del Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la Ley.

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesarias, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones de la ciudad de Quito.

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

Artículo 4.- Notifíquese esta renovación de declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy cuatro de Enero del dos mil trece.

Rafael Correa Delgado

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA”
(Cursivas en texto original)

II. CONSIDERACIONES FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 432 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 inclusive, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto a la constitucionalidad o no de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para proscribe problemas, así como defender los derechos de los ciudadanos que desarrollan su existencia dentro del territorio nacional y que a causa de eventos imprevisibles, dichos derechos no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 27, señala lo siguiente:

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias

de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, puntualiza que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado¹. Asimismo, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”².

En este sentido, conforme al criterio expuesto en la citada Opinión Consultiva, si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

En el ámbito interno, dicha suspensión de derechos se encuentra regulada en el artículo 165 de la Constitución de la República, que establece: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

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

² *Ibíd.*, párrafo 27.

En armonía con la norma constitucional que precede, esta Corte Constitucional, en su Dictamen N.º 001-13-DEE-CC³, con respecto a la figura jurídica-constitucional del estado de excepción, ha expresado lo siguiente:

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

Desde esta perspectiva, la declaratoria de estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado de Derecho en épocas de crisis, ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

Determinación de los problemas jurídicos

En razón de los criterios que anteceden, concierne a este Organismo Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para emitir un pronunciamiento en el caso bajo examen.

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
- 2) El Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Resolución de los problemas jurídicos

- 1) **El Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Con respecto al control constitucional de forma del decreto declaratorio del estado de excepción, el artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el presidente constitucional de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición,

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.° 1399 por medio del cual se declara la renovación del estado de excepción en todas las instituciones de la Asamblea Nacional, fue notificado dentro de los plazos pertinentes.

Con idéntico criterio, se debe determinar si el Decreto Ejecutivo objeto del control constitucional se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los cuales se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, que son los siguientes:

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

En el texto del Decreto Ejecutivo en análisis, el presidente constitucional de la República señala que el 30 de septiembre del 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. Pues bien, de la lectura del Decreto, objeto del presente análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente, Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, ante la grave conmoción interna provocada por algunos miembros de la Policía Nacional, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Por tanto, se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Justificación de la declaratoria

El Decreto Ejecutivo N.° 1399 señala que debido a que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante una insubordinación policial, y a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar,

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo determinado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado se observa que como ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Se establece que el período de duración de esta renovación del estado de excepción es de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

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

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; no obstante, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo tanto se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

e) Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales

Del análisis del decreto se determina que esta declaratoria ha sido notificada a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

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

El Decreto Ejecutivo N.° 1399 del 04 de enero de 2013, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción, fue suscrito por el presidente de la República; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Sobre la base de las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales

constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa; medidas que tienen un período del estado de excepción de treinta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo antes enunciado.

2) El Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Con la finalidad de determinar la constitucionalidad material de la renovación de la declaratoria del estado de excepción es conveniente realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará, al menos, lo siguiente:

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

No cabe duda de que son públicos y notorios los hechos efectuados el jueves 30 de septiembre de 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador. Aquellos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, previstos en el artículo 158 de la Constitución de la República, esto es, su tarea de proteger internamente y mantener el orden público, distorsionaron su misión, y por tanto, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar una conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, y con ello, exigiendo del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

En el caso *in examine* los hechos que han constituido el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, y provocado por miembros de la Policía Nacional. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. Por cuanto, queda justificado que la declaratoria del estado de excepción, a través del Decreto Ejecutivo, materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

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

Sin duda, la seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesarias, para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

En atención a lo expuesto *supra*, el límite temporal de la presente renovación de la declaratoria de estado de excepción será de treinta días, contados desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicada en la ciudad de Quito.

En este punto, cabe puntualizar que el presente Decreto ha sido emitido en consideración a las actuales condiciones de la Función Legislativa, por cuanto aún se mantienen los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

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

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.º 1399, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, con la finalidad de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el caso que se examina, los hechos que han constituido el estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna. En aquel sentido,

corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

Al respecto, cabe señalar que la palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella⁵.

De la cita que precede se desprende que bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción⁶.

Ahora bien, para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera connotación y gravedad interna.

⁵ Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Victor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

El artículo dos del Decreto Ejecutivo *sub júdice*, señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleísta, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito.

De conformidad con la norma precitada, se observa que este artículo guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto de la Asamblea Nacional.

Así también, se aprecia que la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño del país; en aquel sentido, la situación de conmoción interna actual motiva que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que aún se mantienen los efectos de los hechos ya mencionados.

En aquel sentido, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecúa a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Asimismo, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con

los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia; por lo que al ser el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en el artículo 4 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades actuales.

Lo expuesto guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación, y para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de aquello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, en la actualidad las circunstancias fácticas aún mantienen efectos que generan una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante una situación actual que podría generar una grave conmoción interna.

Cabe recordar que el estado excepcional puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país, ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generaron la misma no han sido superados en la actualidad.

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

Con fundamento en todo lo expuesto, resulta razonable la declaratoria de estado de excepción actual, teniendo en cuenta la connotación que reviste la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos aún se mantienen, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios, lo que resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Via “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”⁷.

Entonces, podemos colegir que el estado de excepción siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución

de la República, y no exceder los mismos. En este punto nos parece de suma importancia establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Por un lado, establecemos que en el artículo 164 de nuestra Constitución se ha determinado que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

A partir de lo anotado, se destaca que hay varios estados de excepción, sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución; únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información⁸. Además, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

- [...] 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
- 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
- 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
- 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
- 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
- 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
- 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
- 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad⁹.

De ahí que resulte necesario diferenciar un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados, o simplemente un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Es por ello que en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo

⁷ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

antedicho, y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8/87, ha expresado que:

[...] El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”¹⁰.

De la cita que precede se puede advertir que es posible diferenciar estados de excepción en los cuales, por un lado, se pueden establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no; mientras que en los estados de excepción por calamidad pública o desastre natural esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía o no suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos, inclusive en un régimen de excepcionalidad, debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en el caso *sub examine* ha sido explícito en el presente decreto ejecutivo puesto a conocimiento de la Corte Constitucional.

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

La relación de causalidad se da, en tanto la emisión del Decreto Ejecutivo que se examina es consecuencia de la grave situación que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, y provocado por miembros de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional; por lo tanto, estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013, encuentran fundamento, en tanto se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad que se dio, como consecuencia de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante una insubordinación policial el 30 de septiembre de 2010.

Adicionalmente, vale recalcar que los efectos de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar una gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley. En este contexto, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la República y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

En las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1399, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afecten ni restrinjan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse, en el caso *sub examine*, a este requisito.

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

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

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

Por la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1399, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.

En virtud del análisis efectuado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013, que tienen relación con la renovación del estado de excepción bajo análisis, tienen fundamento claramente en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneos y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución del 2008 y los tratados y convenios

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

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 el siguiente:

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1399 del 04 de enero de 2013, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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 a favor de los jueces: Antonio Gagliardo Loor, 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 de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 12 de agosto del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0002-13-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 05 de agosto del 2015

SENTENCIA N.º 008-15-SCN-CC

CASO N.º 0005-11-CN, 0058-11-CN, 0021-12-CN y 0003-13-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, se presentaron varias consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad sobre el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 09 de marzo de 2009. Para poder resolverlas, la Corte Constitucional dispuso la acumulación de las causas N.º 0005-11-CN y 0058-11-CN por tener identidad de objeto y acción.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, conforme lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, actuar en calidad de juez ponente en los casos signados con el N.º 0005-11-CN y 0058-11-CN.

Mediante memorando N.º 017-CCE-SG-SUS-2012 del 18 de diciembre de 2012, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente de los casos signados con el N.º 0005-11-CN y 0058-11-CN, al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, para que actúe como juez ponente.

Con oficio N.º 0009-CC-SSG-2013 del 09 de enero de 2013, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, el expediente del caso signado con el N.º 0003-13-CN, que tiene relación con las causas N.º 0005-11-CN y 0058-11-CN, a fin de que en su calidad de juez ponente disponga su acumulación.

Con memorando N.º 048-CCE-SG-SUS del 29 de enero de 2013, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, el expediente del caso signado con el N.º 0021-12-CN, que tiene relación con las causas N.º 0005-11-CN, 0003-13-CN y 0058-11-CN, a fin de que en su calidad de juez ponente, disponga su acumulación.

Mediante providencia del 13 de febrero de 2013, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de las causas N.º 0005-11-CN, 0058-11-CN, 0003-13-CN y 0021-12-CN, y dispuso su acumulación por existir identidad de objeto y acción.

Casos que producen la consulta de norma

La consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, se formula dentro de las siguientes causas:

Caso N.º 0005-11-CN

El 19 de enero de 2011, la doctora Rocío de las Mercedes Sumbana Iza, presidenta de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Cotopaxi, solicita a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, determine si el contenido del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial es contrario a los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, dentro del juicio penal por el delito de lesiones N.º 0654-2010, iniciado en contra del señor Pascual Ugsha Pallo y otros, en virtud de la denuncia presentada por la señora María Mercedes Umajinga Cuyo.

Consta en el expediente de instancia que el señor agente fiscal a cargo de la investigación, luego de practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, dio inicio a la etapa de instrucción fiscal.

El imputado, Pascual Ugsha Pallo, durante la sustanciación de la causa, solicitó al juez primero de Garantías Penales de Cotopaxi que dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial y decline del conocimiento de la causa, por ser un proceso que debe someterse al conocimiento de las autoridades indígenas.

Mediante auto del 06 de diciembre de 2010, el juez primero de Garantías Penales de Cotopaxi declinó del conocimiento de la causa y dispuso a las partes que hagan valer sus derechos ante las autoridades de la justicia indígena.

El auto dictado por el juez primero de Garantías Penales de Cotopaxi fue apelado y subió a conocimiento de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Cotopaxi, la que luego de agotar el trámite judicial sumarísimo, previsto en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función, mediante auto del 14 de enero de 2011, resolvió solicitar a la Corte Constitucional que se pronuncie respecto a la constitucionalidad de dicha norma.

Caso N.º 0058-11-CN

El 05 de diciembre de 2011 la Corte Constitucional, para el periodo de transición, recibió la consulta enviada por el Dr. Fernando Tinajero Miño, juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi, dentro de la causa penal de tránsito N.º 3668-2011, iniciada en contra del señor Rubén Patricio Guamán Guanotuña. Obra del expediente de instancia que el infractor fue sujeto de juzgamiento por las autoridades de justicia indígena de la Comunidad de Pigua Quindigua, del cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi, en virtud de lo cual, el imputado solicitó al juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi, que decline del conocimiento de la causa, por ser un proceso que debe someterse al conocimiento de las autoridades indígenas.

En auto del 13 de octubre de 2011, el juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi considera que hasta el

momento no se ha delimitado el ámbito de competencia de la jurisdicción indígena a la que se refiere el artículo 171 de la Constitución de la República, y por tanto considera necesario determinar si el contenido del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial es contrario a los artículos 75, 76 y 171 de la Constitución de la República; por lo que resuelve suspender la sustanciación de la causa y consultar a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de dicha norma.

Caso N.º 0021-12-CN

El 06 de enero de 2013, el Dr. Walter Navas Estrella, presidente de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Cotopaxi, solicita a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, que determine si el contenido del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial es contrario a los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, dentro del juicio penal por el delito de injurias N.º 514-2011, iniciado en contra del señor Luis Gonzalo Marcalla Chacha y otros, en virtud de la denuncia presentada por la señora Lucinda Velásquez Cofre.

Consta en el expediente de instancia que el juez segundo de Garantías Penales de Cotopaxi entra en conocimiento de la querrela presentada en contra del señor Luis Gonzalo Marcalla Chacha y otros, quienes al contestar la querrela invocan las disposiciones contenidas en los artículos 10, 11, 57 y 171 de la Constitución de la República, los artículos 1, 3, 4 y 5 del Acta de Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-DNUSDPI) suscrita el 13 de septiembre de 2007, con voto favorable del Estado ecuatoriano; los artículos 8, 9 y 10 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y los artículos 343 y 344 del Código Orgánico de la Función Judicial, y solicitan al juez primero que se inadmita la querrela, por ser un proceso que debe someterse al conocimiento de las autoridades indígenas.

Durante la sustanciación de la causa se verifica que el señor Luis Remigio Sillo Casillas, presidente de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi (UNOCANAC), reclama el conocimiento de la causa en virtud de que le compete el ejercicio de la jurisdicción indígena.

Mediante auto del 23 de noviembre de 2011, el juez segundo de Garantías Penales de Cotopaxi declinó la competencia al señor Luis Remigio Sillo Casillas, presidente de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi (UNOCANAC), para que resuelva lo que conforme la justicia indígena corresponda.

Al ser apelado el auto dictado por el juez segundo de Garantías Penales de Cotopaxi, le correspondió a la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Cotopaxi, sustanciar el recurso.

Una vez agotado el trámite judicial sumarísimo previsto en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, en auto del 29 de diciembre de 2011, la Sala establece que

“afirmandose una vez más en el criterio expuesto, esto es que, el Art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, es contrario al derecho consagrado para todos los ecuatorianos en el Art. 75 de la Constitución de la República, a la garantía básica No. 1 del debido proceso contemplada en el Art. 76 ídem, a la voluntad de las partes procesales”; en tal virtud, resuelve solicitar a la Corte Constitucional que se pronuncie respecto de la constitucionalidad de dicha norma.

Caso N.º 0003-13-CN

El 09 de enero de 2013, la Corte Constitucional recibió la consulta enviada por el Dr. Carlos Fabián Altamirano Dávila, juez primero de Garantías Penales de Tungurahua, dentro del juicio penal N.º 0119-2012, por el delito en contra de la libertad individual, iniciado en contra del señor Tarquino Silva Yagchirema.

Obra del expediente de instancia que el procesado fue sujeto de juzgamiento por las autoridades de justicia indígena de la Comunidad de Siguita Punguloma, de la parroquia rural de Pasa, cantón Ambato, provincia de Tungurahua, razón por la cual el imputado solicitó al juez primero de Garantías Penales de Tungurahua que decline del conocimiento de la causa, por ser un proceso que debe someterse al conocimiento de la autoridades indígenas.

Mediante auto del 06 de diciembre de 2012, el juez primero de Garantías Penales de Tungurahua resolvió suspender la sustanciación de la causa y consultar a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Disposición jurídica consultada

Código Orgánico de la Función Judicial

Art. 345.- DECLINACION DE COMPETENCIA.- Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena.

Fundamentos y pretensión de la demanda de inconstitucionalidad

Fundamentos

En relación a los casos N.º 0058-11-CN y 0003-13-CN, los doctores Fernando Tinajero Miño, juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi y Carlos Fabián Altamirano Dávila, juez primero de Garantías Penales de Tungurahua, formulan sus consultas de manera general, sin mayor argumentación, indicando que en los casos a su conocimiento y resolución, se requiere que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, pues consideran que el artículo antes referido es contrario a la Constitución de la República.

En los casos N.º 0005-11-CN y 0021-12-CN, los doctores Rocío de las Mercedes Sumbana Iza, Walter Hugo Navas Estrella y Miguel Oswaldo Ortega León, jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, en la argumentación de su consulta de norma y dentro del apartado de su motivación, expresan en lo principal lo siguiente:

Esta Sala Especializada de lo Penal, en el transcurso del análisis de todo lo actuado dentro de la presente causa, en el que se incluye las actuaciones procesales en esta instancia, así como de la normativa constitucional y legal vigentes, llega a conocimiento de los siguientes hechos: Que si bien es cierto que la Constitución de la República en su Art. 171, otorga a las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, con base a sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres; y, que en atención a esta facultad otorgada por la Carta Magna a las autoridades indígenas, el Código Orgánico de la Función Judicial en su Art. 345 de forma interpretativa dispone que: ‘Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido..., pero que según criterio de este Tribunal esta última disposición es contraria a uno de los derechos de protección consagrados en el Art. 75 de la Constitución de la República, el mismo que proclama que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia -se refiere a la ordinaria- y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; y que en ningún caso quedará en la indefensión; así también que contraria la garantía básica No.1 del debido proceso, contemplada en el Art. 76 ídem, que dice: ‘Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes’ y que hasta la fecha, no se ha delimitado aún la competencia de la jurisdicción indígena, fundamentalmente en razón de las personas que deben que deben someterse a ella y de la materia que deben conocer (...), afirmandose una vez más en el criterio expuesto, esto es que, el Art. 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, es contrario al derecho consagrado para todos los ecuatorianos en el Art. 75 de la Constitución de la República, a la garantía básica No. 1 del debido proceso contemplada en el Art. 76 ídem, a la voluntad de las partes procesales’.

Petición concreta

Los doctores Rocío de las Mercedes Sumbana Iza, Walter Hugo Navas Estrella y Miguel Oswaldo Ortega León, jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi; Dr. Fernando Tinajero Miño, juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi y Dr. Carlos Fabián Altamirano Dávila, juez primero de Garantías Penales de Tungurahua, en lo principal, solicitan

¹ Sala Especializada de lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Cotopaxi. Dr. Walter Navas Estrella. juicio penal por el delito de injurias N.º 514-2011.

a la Corte Constitucional que determine sobre la pertinencia o no de la declinación de la competencia del juez, cuando la justicia ordinaria ha prevenido en el conocimiento de la causa a las autoridades de la justicia indígena y establezca la constitucionalidad del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, pues consideran que el artículo antes referido es contrario a los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 141, 142, 143 y 191 numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los doctores Rocío de las Mercedes Sumbana Iza, Walter Hugo Navas Estrella y Miguel Oswaldo Ortega León, jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi; Dr. Fernando Tinajero Miño, juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi y Dr. Carlos Fabián Altamirano Dávila, juez primero de Garantías Penales de Tungurahua, se encuentran legitimados para interponer la consulta de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la República, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la consulta de norma

La denominación de control concreto de constitucionalidad proviene de la acepción formal prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República, la cual asigna a la Corte Constitucional la tarea de vigilar la supremacía de la Constitución a través del control concreto de constitucionalidad de una determinada norma jurídica y de su aplicación a un caso concreto². Para que este control se efectúe, la norma constitucional debe ser observada de manera integral, considerando tanto los principios como las reglas contenidas en la Constitución.

² Artículo 428 de la Constitución de la República. - Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

En ese sentido, se entenderá que previo a realizar la consulta de constitucionalidad de una norma, debe preceder una tarea hermenéutica de parte del juez consultante, que permita, tras un proceso exhaustivo de argumentación jurídica, verificar si las normas aplicables contienen vicios de inconstitucionalidad, y en caso que considere exista algún vicio o defecto por el cual presuma la inconstitucionalidad de la norma, consulte a la Corte Constitucional para que este órgano jurisdiccional se pronuncie. Es decir, que al realizar la consulta, el juez debe justificar de manera razonada y suficiente que ninguna interpretación posible de la norma le ha permitido establecer que aquella cumple con los principios y reglas constitucionales, y que al advertir que la norma eventualmente contraría la Constitución, debe suspender el proceso judicial para que la Corte determine la constitucionalidad en cuestión.

Entonces, se puede concluir que corresponde a la Corte Constitucional, como máximo órgano de control e interpretación de la Constitución, pronunciarse respecto a la constitucionalidad de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico interno, que sean o puedan ser contrarias a la Constitución o a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Mediante el ejercicio de esta atribución, la Corte tutela objetivamente a la Constitución y garantiza un sistema jurídico coherente, en el que las normas infra constitucionales contrarias a la Norma Suprema deben ser declaradas inválidas, pues de esa manera se concreta el principio de supremacía constitucional y de jerarquización de las normas, en cuya cúspide precisamente se halla la Carta Suprema.

Es importante señalar que la consulta de constitucionalidad, por ninguna causa podrá convertirse en un mecanismo de dilación de la justicia o como vía de escape de los jueces para no cumplir con su deber constitucional de impartir justicia oportuna; de tal manera, la consulta procederá única y exclusivamente cuando exista una motivación razonada de porqué el juez acude a este mecanismo, pues un proceder contrario deviene en la existencia de jueces pasivos, no comprometidos con la protección de derechos, que se desatienden de la resolución oportuna de las causas sin un legítimo motivo constitucional.

Para que una consulta pueda considerarse adecuada y pueda ser resuelta por la Corte, debe tener una motivación exhaustiva respecto, no solo a la relevancia de la disposición normativa acusada en el proceso de su conocimiento y el momento procesal en el que se presenta dicha consulta, sino también a la forma cómo influye la norma consultada en la toma de la decisión, por lo que la Corte Constitucional estableció, en sentencia N.º 001-13-SCN-CC del 6 de febrero del 2013, los requisitos que debe presentar la duda razonable y motivada para que proceda su análisis.

En efecto, la Corte señaló que es necesario, en primer lugar, identificar el enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta; como segundo, identificar los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos, y finalmente

explicar y fundamentar la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado, por lo que mientras no se cumpla con estos presupuestos, los jueces no pueden elevar una consulta de constitucionalidad a la Corte Constitucional y deberán seguir sustanciando el proceso hasta que la aplicación de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad, sea absolutamente necesaria para continuar con el proceso o para decidir la cuestión.

En la presente causa, en los procesos N.º 0058-11-CN y 0003-13-CN no se evidencian los presupuestos de duda motivada. Los doctores Fernando Tinajero Miño, juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi y Carlos Fabián Altamirano Dávila, juez primero de Garantías Penales de Tungurahua, en las consultas elevadas a conocimiento y resolución de la Corte Constitucional, solo identifican el precepto normativo que consideran inconstitucional, sin determinar cuáles son los principios o las reglas constitucionales que presumen son vulnerados por la aplicación de las normas que impugnan, ni establecen las razones por las cuales los enunciados son determinantes en el proceso y en la decisión; es decir, en sus solicitudes no motivan adecuadamente sus consultas, situación por la cual esta Corte se encuentra impedida de entrar a resolverlas.

En lo referente a la consulta presentada dentro de las causas N.º 0005-11-CN y 0021-12-CN, por los doctores Rocío de las Mercedes Sumbana Iza, Walter Hugo Navas Estrella y Miguel Oswaldo Ortega León, jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, se establece que los consultantes justifican de forma suficiente las razones que motivan su consulta, pues expresan su preocupación respecto a la obligación que tiene el juez ordinario de declinar en el conocimiento de una causa cuando se trate de un asunto que debe ser sometido a la justicia indígena, pues consideran que la disposición es contraria a los derechos consagrados en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, por lo que la consulta contiene una adecuada argumentación sobre las razones fácticas y jurídicas por las cuales se genera la duda de inconstitucionalidad.

Por tanto, le corresponde a esta Corte analizar si la disposición contenida en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial se encuentra en contradicción con la Constitución de la República, para lo cual se realizará el respectivo análisis a través del control concreto de constitucionalidad.

Determinación del problema jurídico

Para resolver la presente consulta de norma, esta Corte considera necesario sustentar su análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

La obligación que tienen los jueces ordinarios de declinar del conocimiento de las causas en los juicios que deben ser sometidos a la decisión de las autoridades indígenas, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

Resolución del problema jurídico

La obligación que tienen los jueces ordinarios de declinar del conocimiento de las causas en los juicios que deben ser sometidos a la decisión de las autoridades indígenas, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

Con el fin de facilitar el examen de constitucionalidad correspondiente, partiremos de varios conceptos que nos lleven a establecer lo que implica la jurisdicción especial indígena.

Según la Constitución de la República, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, **intercultural, plurinacional** y laico³. En ese sentido, la norma constitucional reconoce la existencia de poblaciones con identidades étnicas, socios organizacionales y culturales diferentes, que deben ser valoradas y respetadas en el marco de la integración y unión nacional. Esto significa que las identidades y culturas existentes en el Ecuador deben ser observadas más allá de la simple aceptación y tolerancia de su existencia. La pluriculturalidad y la interculturalidad se refieren al hecho de que toda comunidad y su forma de vivir, se forman y se construyen a partir de distintas maneras de pensar, de actuar y de sentir. Son conceptos que determinan el hecho que dentro de una sociedad existen varias culturas que se interrelacionan sobre la base del respeto a la diversidad, al diálogo, a la comunicación, y a la concertación y unión, como sustento de relaciones armónicas entre sus integrantes.

Conforme lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a los pueblos se los considera indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas⁴. De esta manera, la teoría social las considera como pueblos originarios.

Sobre la base del concepto *supra* podemos afirmar que en el caso de los miembros de las comunidades indígenas, confluyen dos tipos de pertenencia: una nacional, que los hace ser sujetos activos de la sociedad, con capacidad de ejercicio de todos los derechos y obligaciones constitucionales y legales, en igual tratamiento a todos los ciudadanos prescindiendo de su origen étnico o pertenencia a comunidad o nacionalidad indígena; y otra de carácter comunitario, por la cual se le reconoce una pertenencia a

³ Artículo.1 de la Constitución de la República.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

⁴ CONVENIO 169 DE LA O.I.T. (Organización Internacional del Trabajo) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por el Ecuador en Ginebra en junio de 1989, durante la 76 Conferencia Internacional del Trabajo.

una nacionalidad o pueblo específico, que obliga a que se les respete y valore los rasgos distintivos de su identidad étnica y cultural y se les reconozca constitucionalmente derechos colectivos específicos, propios para su nacionalidad, pueblo o comunidad.

En el marco de los derechos diversos que la Constitución de la República les otorga a las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas, como sujetos titulares de derechos, están los de contar con una justicia propia, justicia basada en sus tradiciones ancestrales y en su derecho propio, caracterizado principalmente por sus costumbres y tradiciones, y aplicadas por sus propias autoridades, dentro de procedimientos jurisdiccionales autónomos⁵.

Se colige entonces que las comunidades indígenas tienen la facultad para resolver sus conflictos en el ámbito de la jurisdicción indígena. Para ello, la Constitución les faculta a designar autoridades jurisdiccionales propias, investidas de la potestad de administrar justicia en función de sus costumbres y procedimientos propios, pero con el condicionamiento de que sus decisiones en materia de justicia indígena, respeten lo dispuesto en la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Estas decisiones por mandato constitucional, deben ser respetadas por todos los habitantes de la República, incluidas las autoridades judiciales, para lo cual la ley debe establecer los respectivos mecanismos de coordinación, entre la jurisdicción ordinaria o común, y la jurisdicción indígena.

No obstante, es oportuno mencionar que la Corte Constitucional, en sentencia de mayoría, a propósito de resolver el caso N.º 0731-10-EP, conocido como “La Cocha”, se pronunció acerca del ámbito de tutela del bien jurídico la vida en el siguiente sentido:

- a) La jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema de Derecho Penal Ordinario, aun en los casos en que los presuntos involucrados y los presuntos responsables sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así los hechos ocurran dentro de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena.

La administración de justicia indígena conserva su jurisdicción para conocer y dar solución a los

conflictos internos que se producen entre sus miembros dentro de su ámbito territorial y que afecten sus valores comunitarios.

- b) Las autoridades de la justicia penal ordinaria, en el procesamiento y resolución de casos penales que involucren a ciudadanos indígenas, aplicarán lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Es decir, la Corte Constitucional, sobre este patrón fáctico, señaló en la citada sentencia de mayoría que no existió doble juzgamiento, toda vez que la justicia indígena cumplió con el deber de tutelar la dimensión colectiva del derecho, en tanto la justicia ordinaria juzga el bien jurídico vida considerado en su dimensión individual. De esta manera, el Pleno del Organismo consideró que “... no se ha configurado el *non bis in idem* o doble juzgamiento”.

Ahora bien, el principio de *non bis in idem* (no dos veces por lo mismo), aplicado a las decisiones de las autoridades indígenas, impide que estas puedan ser objeto de revisión por otra autoridad, o que la causa se vuelva a tramitar y a resolver en un proceso judicial ordinario en el que exista identidad de sujeto, objeto y causa independientemente de si el procesado fue condenado o absuelto. De modo concreto, el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República establece que: “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto”. Esto significa que las decisiones de las autoridades indígenas, conforme el mandato constitucional, dejan de lado cualquier posibilidad de que una autoridad judicial ordinaria pueda volver a conocer y juzgar aquellos casos que las autoridades indígenas están conociendo o sobre los cuales ya se han pronunciado. No obstante, este principio debe ser considerado por las autoridades indígenas así como las ordinarias, en el marco de las referidas directrices dictadas por la Corte Constitucional, permitiendo de esta manera que tanto la jurisdicción ordinaria como la jurisdicción indígena coexistan, partiendo del respeto de las diferencias de ambas realidades, en el marco del denominado pluralismo jurídico.

Este blindaje a las decisiones de la jurisdicción indígena se da también en respeto del derecho a la tutela judicial efectiva. De acuerdo a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República: “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”. Así, la tutela judicial efectiva, como garantía constitucional, es un mecanismo que permite a todas las personas acceder sin ningún obstáculo a una justicia diligente a través de una autoridad imparcial; a conseguir una resolución fundada y motivada en derecho que sea respetada por todas las instituciones y autoridades públicas; a obtener la ejecución de la sentencia, y a ejercitar los recursos que legalmente se encuentren previstos para hacer valer sus pretensiones. Por tanto, esta garantía constitucional ha sido fijada por el constituyente para todo tipo de procesos jurisdiccionales, tanto de justicia ordinaria como de justicia indígena. Ambas jurisdicciones deben garantizar que las personas accedan a una justicia

⁵ El artículo 171 de la Constitución de la República, respecto a la justicia indígena establece que “las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad”. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”.

efectiva y expedita, y para ello deben también garantizar el respeto de las decisiones que haya adoptado la autoridad competente, conforme los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, Constitución de la República y el derecho vigente.

Resolviendo la consulta sometida a esta Corte se determina que el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, al establecer que los jueces ordinarios deben declinar del conocimiento de una causa que por su naturaleza debe ser sometida al conocimiento de las autoridades indígenas, pretende que los jueces de la justicia ordinaria se abstengan de conocer dicha causa en virtud de que el hecho está siendo juzgado por la jurisdicción indígena. De acuerdo con la doctrina, esta facultad que tienen los jueces para declinar su competencia es excepcional y tiene como fin permitir que el juez pueda separarse del conocimiento de una causa específica cuando existen motivos fundados en virtud de los cuales puede verse comprometida su imparcialidad y el debido proceso.

En este caso, el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución, reconoce que las decisiones de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas tienen carácter de cosa juzgada y evita que las personas puedan ser juzgadas más de una vez por la misma causa. Así, la declinación de competencia por parte de la autoridad judicial ordinaria constituye una garantía que tiene por objeto asegurar el principio constitucional y legal del *non bis in idem* y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de derechos.

Sin embargo, este artículo consultado debe ser entendido por las autoridades de la administración de justicia ordinaria así como las indígenas en el contexto de las reglas de aplicación obligatoria emitidas por la Corte Constitucional a través de la sentencia de mayoría N.º 113-14-SEP-CC, dentro de las cuales se determinó que “La jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema de Derecho Penal Ordinario, aun en los casos en que los presuntos involucrados y los presuntos responsables sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así los hechos ocurran dentro de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena”, así como también que: “La administración de justicia indígena conserva su jurisdicción para conocer y dar solución a los conflictos internos que se producen entre sus miembros dentro de su ámbito territorial y que afecten sus valores comunitarios”.

De conformidad con dicha sentencia de mayoría, la declinación de competencia, prevista en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, puede ser aplicado por las autoridades jurisdiccionales del sistema penal ordinario en aquellos casos en los que no se involucre un atentado contra la vida, cuando los presuntos involucrados o responsables sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, ya que conforme las reglas jurisprudenciales emitidas por este máximo organismo de administración de justicia en materia constitucional, el Derecho Penal ordinario sí es competente

para conocer, resolver y sancionar en este tipo de casos. Dicho de otro modo, en los demás casos de competencia de la administración de justicia indígena, en los que no esté involucrado un atentado a la vida de las personas, si operaría la declinación de competencia, prevista en la norma legal consultada, atendiendo a las peculiaridades del caso en concreto sujeto a la valoración judicial, es decir, los jueces ordinarios están en la obligación de apartarse en el conocimiento y resolución de la causa en los demás casos para los cuales la administración de justicia indígena sí es competente para conocer y resolver.

Con la declinación de competencia, los jueces de justicia ordinaria garantizan el derecho de los miembros de una comunidad indígena a ser juzgados por sus propias autoridades, conforme a sus costumbres, usos y tradiciones, pero siempre en el marco de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución y la ley.

Se evidencia además que el artículo objeto de consulta, al disponer que la autoridad indígena debe explicar su invocación en un acto sumarisimo, pretende impedir que los sujetos procesales queden en indefensión a causa de la declinación de competencia del juez, ya sea porque no existe un pedido previo y justificado de la autoridad indígena, o porque las partes lo invocan con el único objetivo de evadir la justicia. En este sentido, garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva dispuesto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

En definitiva, y por todo lo expuesto, se establece que el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional, pues garantiza a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el ejercicio del derecho de la tutela judicial efectiva y en observancia del principio constitucional del *non bis in idem*.

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 consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, presentadas por el juez segundo provincial de Tránsito de Cotopaxi y por el juez primero de Garantías Penales de Tungurahua, por no cumplir con los requisitos del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. Negar la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 544 del 09 de marzo de 2009, estableciendo que el contenido de la norma no contraviene ninguna disposición constitucional.
3. Devolver los expedientes a los juzgados de origen para que continúen con la sustanciación de las causas.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 05 de agosto de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASOS Nro. 0005-11-CN; 0058-11-CN; 0021-12-CN; 0003-13-CN ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 010-15-SAN-CC

CASO N.º 0009-10-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 20 de febrero de 2010, el señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi, por sus propios derechos y amparado en lo establecido por los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, propuso acción por incumplimiento en contra del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), alegando el incumplimiento

de los artículos 2, 3, literal c; 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 (Ley N.º 83), así como del artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 20 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0009-10-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Edgar Zárate, Hernando Morales Vinuesa y Manuel Viteri Olvera, en atención a las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en ejercicio de su competencia, mediante auto del 02 de marzo de 2010, avocó conocimiento de la presente causa y sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión de los accionantes, admitió a trámite la causa N.º 0009-10-AN.

Mediante providencia del 13 de abril de 2010, el ex juez sustanciador Alfonso Luz Yunes avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a los accionados con el contenido de la demanda y señaló la celebración de una audiencia pública.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En tal virtud, mediante sorteo del Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, le correspondió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra sustanciar la presente causa, quien, mediante providencia del 13 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la misma, disponiendo que se notifique el contenido de la providencia a las partes procesales.

Antecedentes fácticos

Los Estados de Ecuador y Perú a comienzos del año 1995, se enfrentaron militarmente en un conflicto bélico que tuvo lugar en el límite fronterizo amazónico de los dos países, en una zona conocida como Alto Cenepa en la cual se encontraban varios centros militares.

En este contexto, el cabo primero de infantería Holguer Fabián Chafía Luisataxi fue asignado a la Batería Antiaérea N.º 21 “Cenepa” como fusilero-lanza misiles, unidad que se encontraba en combate como parte del agrupamiento táctico de guerra “Gral. Miguel Iturralde”. Alega el legitimado activo que se le dispuso combatir en el sector del destacamento “Teniente Ortiz”, mismo que fue bombardeado, resultando herido en el brazo izquierdo y en la cabeza al tratar de evacuar una caja que contenía misiles y municiones, susceptibles de explotar y causar bajas a sus compañeros de guerra. A causa de esta acción

quedó en estado de inconsciencia por lo que fue trasladado para que se le provea de tratamiento médico oportuno. Una vez recuperado, señala el accionante, se reincorporó a otros puestos de combate, tal como se desprende del parte de guerra.

En marzo de 1995, el entonces Congreso Nacional dictó la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, también conocida como Ley N.º 83, la cual contempla una serie de estímulos y compensaciones a los combatientes que ofrendaron su vida o aquellos que quedaron en situación de discapacidad total o parcial permanente, fruto de su participación en dicho conflicto. De igual forma, mediante acuerdo ministerial, el Ministerio de Defensa Nacional, el 18 de mayo de 1995, expidió el Reglamento para la Aplicación de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.

Luego, Holguer Chaffa Luisataxi presentó problemas médicos psiquiátricos señalando que los mismos se dieron como consecuencia de su participación en el conflicto bélico, razón por la cual acudió a la Junta de Médicos Militares, quienes, el 18 de enero de 2005, después de una valoración a su estado de salud determinaron trastorno de estrés postraumático, trastorno depresivo ansioso, personalidad con rasgos explosivos, cefalea de tipo tensional, dermatitis atópica y fotodermatitis. En tal virtud, la junta médica concluyó calificarle con una discapacidad parcial permanente del sesenta y cinco por ciento (65%).

Posterior a ello, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, mediante Acuerdo N.º 0050695 del 12 de mayo de 2005, calificó al sargento primero Chaffa con una discapacidad parcial del sesenta y cinco por ciento (65%), según el cuadro valorativo de incapacidades y de conformidad a lo resuelto por la Junta de Médicos Militares; por tal motivo, determinaron conceder por una sola vez el pago por concepto de indemnización correspondiente al seguro de accidentes.

Asimismo, el Departamento Jurídico de la Fuerza Terrestre, mediante informe jurídico N.º 2005-280 del 12 de septiembre de 2005, recomendó al director de bienestar de personal de la Fuerza Terrestre, que el sargento primero Chaffa, tiene derecho a los beneficios de la Ley N.º 83.

El Ministerio de Defensa Nacional a través del departamento jurídico, remitió, el 18 de septiembre de 2007, al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas un oficio solicitando analizar el caso del sargento Chaffa, a fin de que sea beneficiario de la Ley N.º 83. En este sentido, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas remitió una solicitud N.º 0700614 al director del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para que se analice la procedencia de incluir al legitimado activo en los listados del Conflicto Bélico de 1995.

En cumplimiento a lo anterior, el director general del ISSFA remitió el oficio N.º 070352-ISSFA-e2, en el cual señaló que el Reglamento de la Ley en cuestión, en su artículo 18 determina que el plazo para reclamar indemnizaciones o beneficios que consagra la ley prescribe en 180 días, razón por la cual, no procede la petición por extemporánea.

Normas cuyo incumplimiento se demanda

Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995

Art. 2.- ÁMBITO.- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos (...).

A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les signifiquen invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En caso de muerte los beneficios corresponderán a sus deudos.

También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participo en el frente de batalla.

Art. 3.- INDEMNIZACIONES.- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sola vez, las siguientes indemnizaciones:

c) Discapacitados o inválidos en forma parcial – permanente, conforme al Cuadro Valorativo de Incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sin que la misma pueda ser inferior a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general.

Art. 8.- BECAS.- El Ministerio de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos, heridos graves, con lesiones que conlleven invalidez total o parcial, a fin de que puedan cursar sus estudios pre primarios, primarios, secundarios y universitarios.

Cada plantel de educación particular, en todos los niveles, otorgarán dos becas completas para los hijos de los combatientes señalados en el inciso precedente.

El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este artículo.

Art. 9.- VIVIENDAS.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente (...).

Art. 10.- CONDONACIONES DE DEUDAS E INTERESES.- Condónese las deudas e interese que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad

Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público (...).

ARTÍCULO FINAL.- La presente Ley, que tiene el carácter de especial, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y sus disposiciones prevalecerán sobre las que se le opongan.

Ley de Personal de las Fuerzas Armadas

Art 140.- En casos de guerra internacional o conmoción interna, se podrá conceder el ascenso del personal militar en servicio activo o del personal movilizado de las reservas, en reconocimiento de actos extraordinarios de valor y méritos de guerra, constantes en las partes correspondientes.

Este ascenso lo solicitará el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a pedido de los Comandantes Generales de Fuerza o de los comandantes de los teatros de operaciones o zonas de defensa para los oficiales; y, para la tropa lo resolverá el Comandante General de Fuerza, a pedido de los comandantes de las unidades.

Los ascensos contemplados en el inciso anterior se otorgarán grado por grado y por una sola vez en la carrera militar, aún cuando no concurren los requisitos de ascenso exigidos en tiempo de paz.

De la demanda y sus argumentos

El señor Holguer Fabián Chafra Luisataxi, por sus propios derechos, presentó demanda de acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional, en contra del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

El legitimado activo señala que el 29 de enero de 1995 se le dispuso combatir en el sector del destacamento “Teniente Ortiz”, mismo que fue objeto de bombardeos, consecuencia de lo cual, resultó herido e inconsciente; fue auxiliado y posteriormente reintegrado al servicio de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, expresa que años después de su participación en el conflicto armado presentó problemas en su salud, por lo que acudió a la Junta Médica Militar, quien le determinó un cuadro de estrés postraumático, trastorno depresivo ansioso, personalidad con rasgos explosivos, cefalea de tipo tensional, dermatitis atópica y fotodermatitis, concluyendo una discapacidad parcial permanente del sesenta y cinco por ciento (65%).

Por tanto, el accionante manifiesta que al tener una discapacidad parcial permanente por su participación en el conflicto armado del Alto Cenepa tiene derecho a recibir los beneficios económicos y sociales consagrados en los artículos 2, 3, literal c, 8, 9 y 10 de la Ley N.º 83 y al no hacerlo, se ve afectado en sus derechos relativos a las personas con discapacidad, así como la igualdad y no discriminación.

En el mismo sentido, aduce que la discapacidad le ha producido consecuencias en su rendimiento laboral y dado que dicha condición la obtuvo a consecuencia de su buen desempeño en el conflicto armado de 1995, merece ser ascendido, en amparo de lo establecido en el artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

Pretensión concreta

En mérito de lo establecido, el legitimado activo solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de los artículos 2, 3 literal c, 8, 9, 10 y artículo final de la Ley N.º 83; así como el artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, por parte del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Reclamo previo

De fojas 9, 11 y 13 del expediente constitucional consta que el 20 de enero, 27 de febrero y 20 de marzo de 2009, Holguer Chafra solicitó mediante oficios dirigidos al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y al Director de Personal de la Fuerza Terrestre, su incorporación en la lista de combatientes, para así poder gozar de los beneficios de la Ley N.º 83. De igual forma, de fojas 19, 20 y 21 del expediente obran los oficios de respuesta por parte del director de personal del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien señaló se debe seguir el procedimiento correspondiente.

Finalmente, a foja 28 consta oficio N.º 070352-ISSFA-e2 remitido por parte del director general del ISSFA al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el que se indica que la solicitud del sargento Primero Holguer Fabián Chafra Luisataxi es improcedente debido a que han transcurrido los 180 días señalados por el Reglamento de la Ley, para poder acceder a los beneficios de la misma.

Contestación a la demanda y argumentos

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

A foja 76 del expediente constitucional, comparece, mediante escrito, el doctor Ramiro Miño Molina en calidad de asesor jurídico del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, señalando que mediante Acuerdo Ministerial N.º 279 – A, del 16 de mayo de 1995, se expidió el Reglamento para la Aplicación de la Ley N.º 83, cuyo artículo segundo establece que tanto el Reglamento como la Ley se aplicará al personal militar, policial y civil que consten en los listados de combatientes, mismos que debían ser elaborados, aprobados y presentados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dentro de los ciento ochenta (180) días después de haber sido expedido el reglamento.

El compareciente señala que en relación con la solicitud para integrar los listados, la Jefatura del Comando Conjunto, mediante oficio del 21 de junio del 2005, comunicó a la Fuerza Terrestre los aspectos jurídicos que debían fundamentarse conforme el artículo 12 de la Ley N.º 83 y el artículo 18 de su Reglamento de aplicación, a más de una explicación por la que en su oportunidad no fue incorporado dicho personal a los listados referidos.

Igualmente, menciona que el ISSFA, mediante oficio N.º 070352 –ISSFA– e2, del 18 de octubre de 2007, recomienda incorporar a otras personas dentro de los listados correspondientes y reformar el reglamento, en especial, su artículo 18 que impone un determinado plazo para los reclamos a efectos de proceder con la incorporación del nombre del accionante al listado.

Por último, el compareciente afirma que el organismo responsable para la aplicación de la Ley N.º 83, de acuerdo al propio cuerpo normativo, es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, institución que ha cumplido cabalmente con la Ley y su Reglamento de aplicación, además que no ha incumplido con norma legal o reglamentaria alguna, por lo que existe falta de legítimo contradictor en la presente acción de incumplimiento.

Asimismo, a fojas 99 del expediente, comparece el general de división Ernesto Gonzáles en su calidad de jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien ratifica lo señalado por el asesor jurídico Ramiro Miño y fija casillero constitucional N.º 177 para posteriores notificaciones.

Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

De fojas 84 a 88 del expediente constitucional, comparece mediante escrito el Contralmirante José A. Nortiz Romero en su calidad de director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quien señala que el Acuerdo Ministerial N.º 279-A, que contiene el Reglamento para aplicación de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, consagra en su artículo 18 que “(...) el plazo para reclamar las indemnizaciones y beneficios y demás derechos establecidos en la Ley, prescribe en ciento ochenta días contados desde la expedición de este Reglamento (...)”.

Indica, en tal virtud, que el ISSFA no tiene responsabilidad alguna ya que únicamente se encarga del servicio de pago, una vez que se cuente con los respectivos valores transferidos por parte del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Defensa Nacional.

Finalmente, sostiene que la indemnización por discapacidad constituye el pago en dinero que se realiza por una sola vez al militar en servicio activo; la misma que fue oportunamente cancelada al accionante, razón por la cual, la institución no tiene vínculo legal con el accionante y solicita a la Corte Constitucional desechar las pretensiones y declarar la nulidad del procedimiento contra la institución, ya que el accionante debió, en primer lugar, gestionar su incorporación al listado del personal de personas con discapacidad.

Ministerio de Defensa Nacional

De fojas 129, 136 y 137 del expediente constitucional, comparece mediante sendos escritos el señor Javier Ponce Cevallos en calidad de ministro de Defensa Nacional, quien en su parte pertinente expone que la Ley N.º 83 estableció varios beneficios para quienes participaron en el conflicto bélico de 1995, de igual forma el Reglamento a esta ley estableció un plazo de 180 días para que se pudiese recibir los beneficios legales.

Manifiesta que el accionante no se inscribió en el plazo mencionado, por lo que no se cumplió con los requisitos del artículo 18 del Reglamento a la Ley N.º 83; por tanto, la petición de inclusión en la lista es extemporánea.

Procuraduría General del Estado

De fojas 121 a 123 del expediente constitucional comparece mediante escrito el doctor Néstor Arboleda Terán en calidad de director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, en el cual afirma que el actor no ha probado conforme a derecho el cumplimiento del requisito de haber planteado con anterioridad, ante los órganos competentes, su pedido o reclamo de cumplimiento de la obligación o del derecho que cree estar asistido.

En cuanto a la pretensión del accionante, señala que las mismas son contrarias a la naturaleza de las acciones de garantías constitucionales por cuanto, se pretende el ascenso del grado de sargento primero al grado de suboficial, mismo que únicamente se da por méritos propios, motivo por el que no existe ninguna normativa que obligue a las Fuerzas Armadas *per se* a ascender de grado a cualquier militar.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Naturaleza de la acción por incumplimiento

La acción por incumplimiento constituye una garantía jurisdiccional cuyo objeto se encuentra previsto en el artículo 93 de la Constitución de la República, de acuerdo con el cual deberá “garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo incumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible (...)”.

Por su parte, el artículo 436 numeral 5 del texto constitucional atribuye a la Corte Constitucional la facultad para:

(...) Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias (...).

La Corte Constitucional subraya que el fundamento de esta acción radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante la presencia de omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas. La acción por incumplimiento constituye un mecanismo que permite la vigencia del sistema jurídico, cuya consecuencia es la garantía de la seguridad jurídica en tanto determinados incumplimientos no pueden ser superados por vía de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales ni en la vía ordinaria.

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

Determinación de los problemas jurídicos

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional desarrollará su argumentación en base a la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. Las normas cuyo incumplimiento se demandan, ¿contienen una obligación de hacer clara, expresa y exigible?
2. ¿Existió incumplimiento de lo previsto en los artículos 3 literal c, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los combatientes del Conflicto Bélico de 1995, por parte del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en el presente caso?

Resolución de los problemas jurídicos

1. Las normas cuyo incumplimiento se demandan, ¿contienen una obligación de hacer clara, expresa y exigible?

Para dar solución al problema jurídico antes planteado, corresponde a esta Corte Constitucional resolver si las normas contienen una obligación de hacer clara, expresa y exigible.

El señor Holguer Fabián Chafra Luisataxi, por sus propios derechos, presentó una acción por incumplimiento en contra del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por incumplir lo dispuesto en los artículos 2, 3 literal c, 8, 9, 10 y el artículo final de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, así como el artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

Al respecto, es preciso analizar las normas cuyo incumplimiento se demanda en virtud de la presente acción,

por lo cual, se observa que el artículo 2 de la Ley N.º 83 consagra el ámbito de aplicación de la misma en forma tal, que señala como beneficiarios al personal militar, policial y civil, que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubieren sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial. En igual sentido, menciona que se aplicarán los beneficios a aquellos miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les significaren invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados.

Se evidencia, entonces, que esta norma legal establece los supuestos que se deben verificar para que los militares, policías y civiles que han participado en el conflicto armado, puedan ser beneficiarios de esta ley, por lo cual, en sí mismo, no contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, toda vez que dicha norma debe ser leída en forma integral para la aplicación de todos los enunciados normativos.

El artículo 3 se refiere a las indemnizaciones que recibirán por única vez los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves en situación de invalidez, conforme a lo establecido en el cuadro valorativo de incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; específicamente, el literal c determina que los “discapacitados o inválidos en forma parcial-permanente” recibirán una indemnización no menor a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general. Asimismo, los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Reglamento de la Ley N.º 83 instituyen el procedimiento a seguir por los beneficiarios y las autoridades del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa Nacional, para hacer efectiva dicha indemnización.

De lo expuesto por el artículo de la ley y las normas reglamentarias previamente citadas, se desprende una obligación de hacer clara, expresa y exigible, debido a que la norma legal determina una indemnización, la base de la misma y la calidad de las personas beneficiarias, así como las entidades encargadas de efectivizar dicho pago.

Por su parte, el artículo 8 se refiere al otorgamiento de becas que el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas concederá en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos, heridos graves, con invalidez total o parcial. Expresa además que los planteles de educación particular deberán conceder dos becas completas para los hijos de los combatientes. El artículo en mención contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, por cuanto determina la obligación, las instituciones responsables de cumplirla, así como los beneficiarios de la misma.

El artículo 9 estipula que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita al cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez en conformidad al reglamento de la ley. Dicha norma contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, debido a que identifica puntualmente la obligación, entidades y beneficiarios

de lo consagrado; sin embargo, se desprende que será el Reglamento de la ley, quien determine la forma en la que se otorgará dicho beneficio.

El artículo 10 consagra la condonación de deudas e intereses, por parte de todas las instituciones del sector público, a favor de los combatientes fallecidos o aquéllos que han sido declarados “inválidos permanentemente”. Señala además que las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar similar beneficio, siendo el monto descontado de las utilidades de la entidad. De lo expuesto en el presente artículo se desprende una obligación de hacer clara, expresa y exigible, porque determina con claridad la obligación, entidades responsables y los beneficiarios.

Con relación al artículo final de la Ley N.º 83, esta norma legal establece el carácter de especial de la misma, y su prevalencia frente a otras; es decir, se trata de una norma que no contiene un presupuesto de hecho y consecuencia. En tal virtud, no determina ningún beneficio, sino, más bien, forma parte de la integralidad del texto normativo de la ley.

En referencia al artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, se debe señalar que la norma determina la posibilidad de conceder al personal militar en servicio activo o al personal movilizado de reserva, ascensos, en reconocimiento a sus actos de valor y méritos de guerra en circunstancias de conflicto armado o conmoción interna, de acuerdo a la información manejada en los partes de guerra. De este modo, claramente se desprende que la concesión de ascensos es meramente facultativa, por lo que este artículo no contiene una obligación en sí mismo.

Por lo expuesto anteriormente, la Corte Constitucional concluye que únicamente los artículos 3 literal c, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, contienen obligaciones de hacer claras, expresas y exigibles a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación; el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y las Entidades Financieras del Sector Público, respectivamente.

Una vez establecido lo anterior, corresponde subsiguientemente a esta Corte Constitucional, analizar si se dio cumplimiento con dichas obligaciones de hacer, para lo cual se absolverá el siguiente problema jurídico.

2. ¿Existió incumplimiento de lo previsto en los artículos 3 literal c, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, por parte del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en el presente caso?

En este sentido, la Corte Constitucional evidencia que la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, fue promulgada por el Plenario de las Comisiones Legislativas del H. Congreso Nacional del Ecuador, el 16 de marzo de 1995, con el objeto de brindar un reconocimiento al

personal militar, policial y civil que prestaron sus servicios en combate durante el conflicto armado del Alto Cenepa en el año 1995.

Así pues, el preámbulo de la Ley refleja el espíritu del parlamento quien sostuvo: “(...) es deber del Estado complementar la normatividad jurídica necesaria para reconocer y enaltecer el sacrificio de los ecuatorianos que han ofrendado su vida o han quedado en situación de invalidez total o parcial por actos de defensa de la soberanía e integridad territorial de la patria, así como para garantizar la supervivencia familiar y personal con la dignidad y bienestar que les corresponde”.

En tal forma, el legislativo consagró los valores de dignidad y bienestar a desarrollarse en la ley y demás normativa a expedirse en virtud de efectivizar su cumplimiento. Asimismo, el artículo 13 de la Norma ibídem, determina que en casos de duda o insuficiencia de la ley para el pago de las indemnizaciones y pensiones establecidas se aplicará las disposiciones supletorias que más favorezcan a sus beneficiarios. Consecuentemente, el ministro de Defensa Nacional dictará acuerdos ministeriales que sean necesarios para la aplicación de la ley y será responsable de su cumplimiento¹.

Dicho lo cual, la ley garantizó la dignidad y bienestar de aquellas personas que combatieron por la soberanía, seguridad, derechos y libertades de la patria y sus ciudadanos. Esta ley, si bien no reconoció derechos de las personas con discapacidad, si consagró varios beneficios económicos que permiten materializar derechos de los combatientes que por su participación heroica sufrieron discapacidades total o parcial, garantizando en forma indirecta, derechos a la dignidad, integridad personal, y proyecto de vida.

Por tanto, la Ley N.º 83 reconoce varios beneficios tanto al combatiente como a su familia, mismos que se otorgan a través de la entrega de indemnizaciones, pensiones de montepío, pensiones por invalidez, bonos de guerra, becas estudiantiles, viviendas, condonaciones de deudas, entre otros, a heridos graves en situación de invalidez total o parcial o fallecidos en las zonas de operaciones militares, así como sus cónyuges o herederos.

Para su efectividad, la ley prevé en el tercer inciso del artículo 13 que “(...) el Ministro de Defensa Nacional dictará los acuerdos Ministeriales que sean necesarios para la aplicación de esta Ley y será responsable de

¹ Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995: “Art. 13.- NORMAS COMPLEMENTARIAS.- La calificación, administración y el servicio de pago lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA). En caso de oposición con las disposiciones de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, duda o insuficiencia de esta Ley para el pago de las indemnizaciones y pensiones establecidas, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) aplicará las disposiciones supletorias que más favorezcan a sus beneficiarios.

En todo lo demás, el Ministro de Defensa Nacional dictará los acuerdos ministeriales que sean necesarios para la aplicación de esta Ley y será responsable de su cumplimiento”.

su cumplimiento”. Por tal razón, mediante Acuerdo Ministerial N.º 279-A, el Ministro de Defensa Nacional, de aquella época, expidió el Reglamento para la Aplicación de la “Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995”.

Dicho reglamento determinó en su articulado las instituciones, procedimientos y plazos para la aplicación de la ley, siendo la naturaleza de la norma, el regular y hacer efectivo el debido cumplimiento de las obligaciones legales en tal forma, que la ley no se torne ineficaz o inefectiva.

En consecuencia, se observa que los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 además de las disposiciones transitorias contempladas en los artículos 17 y 18 del Reglamento de la Ley señalan las autoridades responsables para la aplicación de la normativa legal y reglamentaria; así como establecen el debido proceso a seguir para formar parte del grupo de beneficiarios de la Ley N.º 83.

Bajo este contexto, el Reglamento efectivó la ley haciendo posible su ejecución y el beneficio a los combatientes, fundamentalmente para aquellos que sufrieron discapacidades físicas o de inmediato inicio resultado del conflicto armado de 1995, en cumplimiento a lo señalado en su normativa, motivo por el cual, la Ley y el Reglamento deben ser leídos de manera conjunta para determinar el cumplimiento o no de las obligaciones consagradas en la normativa legal.

Con este preámbulo es pertinente manifestar que el presente caso se encuentra enmarcado dentro de una garantía jurisdiccional (acción por incumplimiento), la cual tiene por objeto la tutela y protección de los derechos del accionante en cuanto a la aplicación de normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano, en relación las particularidades del caso. Por tanto, el análisis que se realice a partir de esta garantía y sus efectos se circunscriben a las circunstancias fácticas concretas.

Así, a fs. 2 del expediente, consta del parte de guerra suscrito por el capitán Alexander Levoyer en donde se expresa que el entonces cabo de infantería Holguer Fabián Chafía Luisataxi, se encontraba en combate desde el 29 de enero de 1995 hasta el 15 de mayo del mismo año, como fusilero-lanza misiles; quien, al encontrarse en el puesto de Batalla Tnte. Ortiz, sufre un impacto de no gran consideración en el codo izquierdo, dificultando su funcionamiento normal y fuerza en esa extremidad, y al mismo tiempo se golpea la cabeza causándole una rotura de aproximadamente 1 cm, ocasionada por una explosión al tratar de evitar una explosión masiva de los misiles y así la baja de compañeros combatientes. Consta del parte de guerra, que el señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi, demostró heroísmo, en un acto sobresaliente por salvar vidas de sus compañeros; valentía, ya que nunca rehusó cumplir con la misión encomendada y lealtad, y abnegación en la defensa del territorio de nuestro país. De esta manera se da por verificada la participación del accionante en el mencionado conflicto bélico.

Luego de ello, mediante Acuerdo N.º 0050695 del 12 de mayo de 2005, por parte de la Dirección de Prestaciones

del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA acordó calificar al señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi, en discapacidad parcial permanente del sesenta y cinco por ciento (65%), en base a la evaluación médica realizada por la Junta de Médicos Militares; además, de conceder por una sola vez la indemnización cubierta por el seguro de accidentes de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley del ISSFA y el artículo 51 del Reglamento.

Igualmente, consta del informe de la Junta de Médicos Militares del 28 de enero de 2005 (fs. 5), que luego de la evaluación médica realizada al accionante, se ha determinado el siguiente diagnóstico definitivo: trastorno de estrés postraumático; trastorno depresivo ansioso; personalidad con rasgos explosivos; cefalea del tipo tensional; dermatitis atópica y fotodermatosis.

De esta forma, en concordancia con lo contemplado en el artículo 2 de la Ley N.º 83, el señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi demostró, a través de la respectiva documentación, esto es, el respectivo parte de guerra, su participación en el conflicto bélico de 1995, así como la incapacidad parcial permanente sufrida; lo que de forma general le haría acreedor de los beneficios contemplados en dicho instrumento legal.

Conforme se destacó en líneas anteriores, en el caso concreto, en enero de 2005, el Comité Médico Militar señaló que el señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi posee una discapacidad parcial permanente del sesenta y cinco por ciento (65%), ocasionada por su participación en el conflicto armado de 1995, situación que fue confirmada por la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA, mediante acuerdo N.º 0050695. Dicha calidad motivó al legitimado activo solicitar la incorporación en los listados de combatientes del conflicto armado de 1995, para así recibir los beneficios de la Ley N.º 83.

Sin embargo, el Reglamento en su disposición general contemplada en el artículo 18 expone: “El plazo para reclamar las indemnizaciones, beneficios y demás derechos establecidos en la Ley, prescribe en ciento ochenta días contados desde la expedición de este reglamento”, razón por la cual el ISSFA y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en aplicación irrestricta al reglamento rechazaron la petición del legitimado activo de acceder a los beneficios legales.

Dicho esto se desprende que la norma reglamentaria a diferencia de la ley instituye un periodo en el cual las personas beneficiadas puedan formar parte de los listados de combatientes y así exigir el cumplimiento de lo establecido en la Ley N.º 83, con el fin de asistir en forma inmediata a aquellas personas que han contribuido con la seguridad nacional.

Entonces, a pesar de que el legitimado activo tiene una discapacidad parcial como consecuencia de su participación en el conflicto armado del Cenepa, se encuentra limitado por plazo reglamentario al goce de los beneficios otorgados por el legislativo, lo cual, dadas sus circunstancias particulares, le podría generar una afectación a sus derechos constitucionales.

En este punto, es preciso entender que la salud e integridad personal del legitimado activo se afectó gravemente debido a su participación en la guerra, produciendo una alteración en su salud mental cuyo efecto le ocasionó una discapacidad al padecer varios trastornos psiquiátricos científicamente comprobados. Al respecto, la Corte considera oportuno anotar lo expuesto por la Organización Mundial de la Salud sobre los trastornos mentales: “(...) tienen un gran impacto sobre los individuos, las familias y las comunidades. Los individuos padecen sus síntomas angustiosos, y sufren también porque no pueden participar en las actividades laborales y de ocio, generalmente porque se les discrimina. Les preocupa no poder asumir sus responsabilidades respecto de la familia y los amigos, y temen ser una carga para los demás (...)”².

En concreto, según estudios científicos, el trastorno de estrés postraumático, entre otros diagnosticados al accionante, puede aparecer días, meses o incluso años después de haber sufrido el trauma³. Por ello, esta Corte debe tomar en cuenta que la Ley N.º 83 reconoció beneficios a discapacitados totales o parciales, independientemente del tipo de discapacidad, siempre que la misma sea consecuencia directa de su participación en conflicto y en cumplimiento de su deber para con el Estado. Lo anterior responde a que los discapacitados de guerra han sido vulnerados gravemente en sus derechos de salud e integridad personal, indispensables para el esencial disfrute de la vida humana⁴, así como su proyecto de vida. Esta situación causó que el legislativo de la época, consagrara en igualdad de condiciones beneficios para combatientes y familiares, mismos que tienen que ser concedidos a la luz de principios y derechos constitucionales.

Adicionalmente, al haber sido calificado con discapacidad, el accionante constituye parte del grupo de personas de atención prioritaria, al tenor de lo establecido en el artículo 35 de la Constitución de la República, que señala:

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

² Organización Mundial de la Salud, Informe sobre la salud en el mundo, 2001, Ginebra 2001, pág. 24. Disponible en: http://www.who.int/whr/2001/en/whr01_ch2_es.pdf.

³ Instituto Nacional de Neurología Cognitiva, Trastorno de estrés postraumático. Disponible en: <http://www.ineco.org.ar/estres-postraumatico/>.

⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Albán Cornejo vs. Ecuador, sentencia fondo, reparaciones y costas, del 22 de noviembre de 2007, párr. 117. Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador, sentencia de excepción preliminar, fondo y reparaciones y costas, del 19 de mayo de 2011. párr. 43.

De esta forma, la calificación de discapacidad que posee el accionante le asegura formar parte de aquellas personas que nuestra Constitución considera que presentan un grado más alto de vulnerabilidad con respecto al resto de ciudadanos; por tanto, es de responsabilidad del Estado “(...) El garantizar políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social (...)” en virtud con lo consagrado en el artículo 47 *ibidem*.

En ese sentido, a las personas con discapacidad se les reconoce en especial ciertos derechos, entre otros, el derecho a recibir atención especializada en entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, incluidos, medicamentos de forma gratuita, en particular, para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida⁵. También gozan del derecho para una rehabilitación integral de su discapacidad, así como ser sujeto a rebajas en los costos de los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos, atención psicológica gratuita, exenciones en el régimen tributario, entre otros derechos.

De esta forma, la Ley garantiza la dignidad humana consagrando para tal efecto beneficios al personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que significasen discapacidad total o parcial⁶. Por tanto, la ley se convierte en parámetro de constitucionalidad, al tutelar la dignidad y crear condiciones adecuadas para el pleno desarrollo del proyecto de vida de las personas con discapacidad y sus familiares.

Debe recordarse que el constituyente ecuatoriano, en torno a la dignidad, apuntó que el Estado asegura la construcción de potencialidades humanas, para así alcanzar una vida plena⁷. De tal razón que, el preámbulo de la norma constitucional así como las garantías normativas, mencionan como principio rector la dignidad humana⁸.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 47, numeral primero

⁶ Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, artículo 2.

⁷ Asamblea nacional Constituyente, Acta Constituyente del informe de mayoría presentado por la mesa N.º 7 “del régimen del desarrollo” acta N.º 73, pág. 137.

⁸ Constitución de la República del Ecuador, Preámbulo: “NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador...Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades (...)”. Constitución de la República, artículo 84, indica “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”

Entonces, la Ley N.º 83 en su integralidad, debe ser interpretada bajo el principio de dignidad y conforme a la Constitución, de acuerdo a lo establecido en el artículo 424 del texto constitucional⁹, así como el artículo 3 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰.

Al respecto, es importante mencionar que para obtener una adecuada aplicación normativa y así garantizar derechos y seguridad jurídica, es indispensable emplear la interpretación sistemática, conforme a la Constitución, misma que radica en una producción normativa y de interpretación de acuerdo a los valores, principios y reglas constitucionales, debiendo, para tal efecto, realizar un ejercicio hermenéutico de armonización constitucional. Es decir, toda norma debe ser creada o interpretada en armonía con la Constitución¹¹ y en caso de que una ley reproduzca principios constitucionales, dicha norma se convierte en parámetro constitucional frente a otras de menor jerarquía que deben a su vez ser interpretadas armónicamente.

En esta línea, el Reglamento de la Ley adquiere su validez al desarrollar los principios y valores constitucionales y legales expuestos en su texto. Así, como debe ser interpretado de manera sistemática y bajo los principios pro ser humano y de no restricción de derechos, en virtud del principio de la dignidad humana consagrado en la Ley N.º 83¹².

Cabe recordar que en el actual paradigma constitucional, la Constitución opera como contexto de interpretación además, que sirve como fuente y límite del ordenamiento jurídico interno¹³; es decir, todo servidor y servidora pública, administrativa y judicial debe aplicar las normas infraconstitucionales en forma conforme y sistemática

al texto constitucional cumpliendo así los derechos constitucionales, supremacía constitucional y seguridad jurídica¹⁴.

En este orden de ideas, resulta imprescindible ratificar la fuerza normativa de la Constitución fruto del pacto constituyente garantista y democrático, que invistió de supremacía normativa a la misma y consecuentemente, al ordenamiento jurídico que quedó imbuido por su contenido sustancial. En otros términos, los preceptos constitucionales son la dimensión axiológica de validez de las normas que permiten su eficacia y cumplimiento¹⁵ de allí que la seguridad jurídica constituye un derecho constitucional en razón de su conformidad con la Constitución, este es pues, su verdadero sentido y alcance.

Dicho lo cual, el señor Holguer Fabián Chaffa Luisataxi en cuanto a ser una persona con discapacidad producto de la guerra, sufrió una vulneración en sus derechos que produjo una afectación grave a su proyecto de vida. Debe entenderse que el proyecto de vida “se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone”¹⁶. Por lo cual, el motivo de la ley fue conceder beneficios de carácter económico a fin de fortalecer el desarrollo del proyecto de vida vulnerado. Sin embargo, al restringir el acceso y goce de los beneficios en mención se produjo una posterior vulneración de derechos del legitimado activo, pues lo colocó en una situación de desigualdad frente a otras discapacidades que no tienen inicio tardío y desprotección de su dignidad y derechos.

Es preciso entender, entonces, que fue la especial discapacidad del legitimado activo, lo que le impidió presentar debida solicitud, dentro de los 180 días reglamentariamente establecidos para acceder a los beneficios de la Ley N.º 83; pues, se debe comprender que su discapacidad apareció con posterioridad al plazo exigido¹⁷. Así, en base a lo analizado, esta Corte evidencia que el legitimado activo cumplió con la calidad para ser beneficiario de la ley en lo correspondiente a su discapacidad parcial, puesto que su enfermedad fue desarrollada progresivamente y diagnosticada con posterioridad al tiempo establecido en el reglamento.

La esencia misma de la Ley N.º 83 armoniza con la Constitución en su objetivo legítimo de protección de la dignidad en igualdad y no discriminación, motivo por el que, esta Corte entiende que el cumplimiento de la ley debe realizarse con la misma rigurosidad que se lo hace para con la Constitución al ser parámetro constitucional.

⁹ Constitución de la República, artículo 424, menciona: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (...)”.

¹⁰ Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3, numerales 5 y 6 Art. 3 “Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. 5. Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía. 6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

¹¹ Ricardo Guastini, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico”. En Miguel Carbonell ed. *Neoconstitucionalismo* (Madrid: Trotta, 2003), 57.

¹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC 5/95 del 13 de noviembre de 1985. Opinión separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 12.

¹³ Javier Pérez Royo, “La interpretación de la constitución”. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor coord. *Interpretación constitucional*. Tomo 2 (Argentina: Porrúa, 2005), 891.

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículos: 11, numeral 3; 424 y 82.

¹⁵ German J. Bidart Campos, “La fuerza normativa de la constitución”. En Maximiliano Toricelli, *El amparo constitucional* (Buenos Aires: Depalma, 1999), 5.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Loayza Tamayo vs. Perú, sentencia de reparaciones y costas, del 27 de noviembre de 1998, párr. 147.

¹⁷ Tal y como se observó en la revisión de los antecedentes fácticos.

Ahora bien, es importante entender que el sentido de la Ley N.º 83 fue otorgar beneficios a las personas con discapacidad producto de la guerra para tutelar su dignidad, norma que no restringe el acceso en virtud del tiempo, a diferencia de su reglamento que como se indicó anteriormente establece un plazo para obtener dichos beneficios. Sin embargo, la Constitución exige analizar la norma desde un enfoque teleológico y de efecto útil, es decir, entender el propósito de las normas involucradas desde su objeto y fin¹⁸; por lo cual, la misma ley determinó su sentido y alcance al señalar en su parte considerativa que el objetivo fundamental es la dignidad y bienestar de los destinatarios.

De allí que la Ley N.º 83 presenta cuatro aspectos fundamentales a ser considerados: a) Tutela dignidad y bienestar, b) Determina obligaciones de hacer claras, expresas y exigibles, c) Determina organismos encargados de su ejecución, y d) No contempla plazo o término límite para el acceso a sus beneficios. En contraste, el reglamento dispone el plazo de 180 días como límite de los beneficios legales, restringiendo en el caso concreto, derechos y beneficios al legitimado activo que desarrolló una discapacidad psíquica posterior a dicho plazo. Por ende, se evidencia una contradicción normativa que debe ser resuelta mediante hermenéutica constitucional en base a la naturaleza de la garantía jurisdiccional propuesta y los principios de interpretación antes indicados.

Por lo expuesto, y al amparo de lo establecido en el primer inciso del artículo 425 de la Constitución de la República¹⁹, la Corte Constitucional frente a una contradicción normativa debe garantizar el derecho a la seguridad jurídica con lo cual tiene que aplicar una interpretación sistemática y jerárquica, así como exigir su cumplimiento a la autoridad pública por haber omitido su deber de aplicación de la Constitución y la ley.

En esta misma línea argumentativa, es claro el deber de cumplimiento de los preceptos constitucionales por las y los funcionarios públicos, así como la obligación de adecuar sus actuaciones e interpretaciones del ordenamiento jurídico a los parámetros constitucionales. Razón por la que, en el caso *sub examine*, la autoridad

pública, al evidenciar que el legitimado activo, por motivos propios de su discapacidad, no accedió a los beneficios legales, debió garantizar e interpretar sistemáticamente la ley y el reglamento dentro del caso concreto, a la luz de la hermenéutica constitucional, para así tutelar seguridad jurídica y derechos que los beneficios de la ley logran materializar en el accionante.

Asimismo, la Corte Constitucional debe volver a reiterar, una vez más, que la naturaleza de la garantía jurisdiccional de acción por incumplimiento es la tutela de la seguridad jurídica con el objetivo de asegurar un efectivo respeto por parte de las autoridades públicas, personas naturales o jurídicas particulares, cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o presten servicios públicos de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos²⁰. Dicha aplicación debe ser realizada en estricto apego a los preceptos constitucionales y su interpretación sistemática.

Este máximo organismo constitucional, en la presente acción por incumplimiento, realizó una lectura integral de la normativa a fin de verificar, efectivamente, la presencia de una omisión por parte de la autoridad requerida, para armonizar las normas que configuran el ordenamiento jurídico interno dentro del caso concreto del señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi y abordarlas como un sistema integral. Por lo cual, se determina que la autoridad pública al no cumplir con la Ley en cuanto a la protección de la dignidad del accionante (persona con discapacidad producto de la guerra) dio una lectura restrictiva de derechos aplicando el plazo reglamentario por sobre la justicia y demás principios legales y constitucionales²¹. En consecuencia, el procedimiento reglamentario en el presente caso fue interpretado y aplicado como una formalidad aislada de su ley y Constitución, acto que provocó una vulneración a la seguridad jurídica del señor Chafía, al no aplicar la ley, así como garantizar una justicia social²². Debe entenderse entonces, que en este caso la autoridad pública frente a dos interpretaciones, una vez analizadas las particularidades del caso debió escoger y aplicar la que tutele en mejor forma principios, valores o reglas constitucionales del accionante, de acuerdo al

¹⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3, numeral 6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gonzales y otras vs. México, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, del 16 de noviembre de 2009, párr. 59.

¹⁹ Constitución de la República, Art. 425, consagra “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior”.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-10-SAN-CC, caso N.º 0014-08-AN.

²¹ Constitución de la República, Art. 169, expone “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

²² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Olmedo Bustos vs. Chile, sentencia de fondo, reparaciones y costas, del 5 de febrero de 2001, párr. 51. Caso Cayara vs. Perú, sentencia de excepciones preliminares, del 3 de febrero de 1993, párr. 51. Caso Panel Blanca vs. Guatemala, sentencia de excepciones preliminares, del 25 de enero de 1996, párr. 38.

principio de progresividad y prevalencia, de la dignidad humana como piedra angular del Estado Constitucional de Derechos y Justicia²³.

En el caso *sub judice*, al no haberse inscrito en la nómina de combatientes del conflicto bélico implica que el accionante, a pesar de que ha reunido los requisitos contemplados en la ley, no podrá gozar de beneficios otorgados. Este hecho a criterio de esta Corte conforme se ha destacado, va en detrimento de los derechos del accionante como persona de grupo de atención prioritaria.

Por otro lado, el accionante, al haberse expuesto para evitar una explosión masiva de misiles, de acuerdo a lo constante en el parte de guerra, “(...) demostró heroísmo; en un acto sobresaliente por salvar las vidas de sus compañeros, valentía, ya que nunca rehusó en cumplir con la misión encomendada, lealtad y abnegación en la defensa de nuestro territorio ecuatoriano (...)”. Hecho que no puede pasar por desapercibido por la Corte ya que el accionante demostró valentía, al arriesgar su vida por la de sus compañeros, situación que provocó el estallido, lo que generó las enfermedades diagnosticadas.

Se debe reiterar por parte de esta Corte Constitucional que el presente análisis, se circunscribe a la naturaleza de la garantía jurisdiccional –acción por incumplimiento– por lo tanto, el análisis de la presente sentencia ha de entenderse en base a las particularidades del caso concreto y su efecto será *inter partes*; ante lo cual, si bien reitera que ha existido vulneración de derechos constitucionales del señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi, aquello no implica un pronunciamiento abstracto sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales y reglamentarias referidas en esta sentencia, las que bajo el principio de constitucionalidad de la norma son aplicables y vigentes de manera general.

De esta forma, la Corte en base a una interpretación integral de la Constitución, cuyo fin es la defensa de los derechos constitucionales, ha realizado un análisis en el marco de la garantía jurisdiccional planteada a través de esta acción, por lo que deja en claro que no ha procedido a pronunciarse sobre aspectos de mera legalidad, sino, únicamente, se ha procedido a tutelar derechos consagrados en la Constitución.

Es necesario manifestar que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 169 *ibidem* “(...) No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades (...)”, por lo que, en base al modelo de Estado plasmado en la Constitución de Montecristi y cuyo objetivo final es la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, esta Corte, dadas las condiciones particulares de la patología presentada, considera que en el caso particular del señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi tiene derecho a que se le reconozcan los

beneficios consagrados en las normas objeto de esta acción por incumplimiento.

Por estas razones, y en cumplimiento a las normas constitucionales, la Corte Constitucional encuentra incumplimiento por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas por el no pago de los beneficios de la Ley N.º 83, dadas las particularidades del caso concreto expuestas en la presente sentencia.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, como consecuencia del incumplimiento de los artículos 3 literal c, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.
2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:

Disponer al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que se reconozcan los beneficios contenidos en los artículos 3 literal c, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, a favor del señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi, lo que deberá ser informado a esta Corte en el término de 35 días.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

²³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, numeral 8, señala “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”

CASO Nro. 0009-10-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 24 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de abril de 2015

SENTENCIA N.º 012-15-SIN-CC

CASO N.º 0013-10-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparece el señor Fernando Ortega Cárdenas en calidad de gerente general y representante legal de la Compañía Consultora de Instituciones Financieras de la Economía Popular y Solidaria CIFEPS Cía. Ltda., presenta demanda de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1668 del 24 de abril de 2009, publicado en el Registro Oficial N.º 577, el cual crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.

El 13 de abril de 2010 a las 17h55, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0013-10-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 01 de diciembre de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Patricio Herrera Betancourt y Alfonso Luz Yunes, admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1668 del 24 de abril de 2009.

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

El 17 de diciembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, en atención al sorteo de causas realizado por

el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, mediante memorando N.º 0022-CCE-SG-SUS-2012, procedió a remitir al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, la causa N.º 0013-10-IN para la sustanciación de la misma, quien, mediante providencia del 11 de febrero de 2015 a las 10h15, avocó conocimiento de la acción de inconstitucionalidad N.º 0013-10-IN.

Decreto Ejecutivo impugnado

“No. 1668

**Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPUBLICA**

Considerando:

Que el artículo 3 de la Constitución de la República establece que son deberes primordiales del Estado, entre otros, el goce de los derechos humanos establecidos en la misma y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes, en particular la salud, educación, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; y, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el proceso de autonomías y descentralización;

Que el artículo 283 de la Constitución de la República señala que el sistema económico es social y solidario, y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir; y, prevé que la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitario;

Que la economía popular se ha caracterizado por ser un sector no considerado por la, política pública, que actualmente se encuentra imposibilitada de acceder a bienes e instrumentos de producción y trabajo, con capacidades de gestión limitadas por la baja escolaridad y baja capacidad de gestión, poca infraestructura social y productiva sobre todo en el área rural y mínimo acceso a servicios financieros y no financieros;

Que mediante acuerdos ministeriales Nos. 701 y 592, publicados en el Suplemento al Registro Oficial No. 151 de 20 de agosto del 2007 y en el Registro Oficial No. 404 de 15 de agosto del 2008, en su orden, se crea y modifica el Programa de Desarrollo Rural Territorial, PRODER, cuyos objetivos, entre otros, son consolidar y profundizar los procesos de desarrollo local sostenible, mejorando las capacidades de gestión local, el desarrollo de los talentos humanos, el fortalecimiento del tejido social, la inclusión equitativa de los pequeños productores rurales organizados y el aumento de la productividad y competitividad de los territorios rurales; construir institucionalidad local potenciando las articulaciones y la capacidad de organización y gestión participativa de los actores locales; dinamizar las economías locales, fortaleciendo la organización y las capacidades empresariales, facilitando el acceso a activos productivos, apoyo técnico, financiamiento, información, conocimiento y vínculos sostenibles con los

mercados; y, promover procesos de innovación local e investigación participativa en el contexto de sus objetivos y competencias;

Que mediante Acuerdo Ministerial No. 164, publicado en el Registro Oficial No. 118 de 3 de julio del 2007, el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca crea la Unidad Ejecutora del Proyecto de Desarrollo del Corredor Central, para que asuma la ejecución del Proyecto en los términos constantes en el Convenio de Préstamo 650/EC suscrito por la República con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, que tiene por objetivo reducir los niveles de pobreza de las familias campesinas, comunidades indígenas, agricultores de subsistencia y pequeños empresarios;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1371, publicado en el Registro Oficial No. 451 de 22 de octubre del 2008, se suprime el Fondo de Inversión Social, FISE y se dispone que sus competencias, atribuciones, funciones y representaciones constantes en el Decreto Ejecutivo No. 3513, publicado en el Registro Oficial No. 737 de 3 de enero del 2003 pasen a ser ejercidas por la dependencia, unidad o proceso que mediante acuerdo ministerial disponga el Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES;

Que mediante Acuerdo Ministerial No. 1047 de 22 de octubre del 2008, la Ministra de Inclusión Económica y Social dispone que las competencias, atribuciones, funciones y representaciones del Fondo de Inversión Social FISE, sean asumidas por el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER;

Que el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca tienen objetivos y realizan acciones similares entre sí, no coordinadas, con el consiguiente desperdicio de recursos, hipertrofia administrativa y exceso de gastos;

Que en el contexto de la Constitución de la República y el Plan Nacional de Desarrollo, es necesario unificar enfoques, modelos de gestión y atención, metodologías y sistemas de evaluación, capacitación y formación;

Que es decisión del Gobierno Nacional en el marco de la reforma democrática construir una institucionalidad pública que tenga a su cargo la gestión pública respecto de la economía social y solidaria;

Que el artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, dispone que el Presidente de la República, tendrá la facultad de emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito del Gobierno Central para fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades, o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas; y reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad;

Que el artículo 11 literal h) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva confiere al Presidente de la República la facultad de suprimir, fusionar y reorganizar organismos de la Función Ejecutiva; y,

En ejercicio de las atribuciones conferidas por los números 5 y 6 del artículo 147 de la Constitución Política de la República y letras f) y h) del artículo 11 y artículo 60 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

Decreta:

Artículo 1.- Crear el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, como entidad de derecho público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS tendrá su domicilio en la ciudad de Quito y su gestión será desconcentrada.

Artículo 2.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, tendrá como misión fundamental impulsar el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria en el contexto del sistema económico previsto en la Constitución de la República.

Artículo 3.- El Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, a través del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, es el organismo que a nombre del Estado organiza, aplica y ejecuta los planes, programas y proyectos relacionados con la economía popular y solidaria.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS actuará utilizando modelos de gestión consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo territorial nacional y las políticas de Gobierno.

Artículo 4.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS tendrá las siguientes funciones:

Ejecutar las políticas nacionales dispuestas para el desarrollo de la economía popular y solidaria; Proponer políticas sobre las relaciones con los otros sectores de la economía social y solidaria;

Promover la vinculación de los planes, políticas y programas gubernamentales destinados al fortalecimiento y expansión del sector de la economía popular y solidaria; Estimular la cooperación entre las instituciones del Estado, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general, en acciones y programas dirigidos al desarrollo de la economía popular y solidaria; Organizar e implementar proyectos de ejecución directa dirigidos al desarrollo de la economía popular y solidaria, y verificar el cumplimiento de los objetivos previstos; Financiar, dentro del presupuesto aprobado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, la organización y ejecución de proyectos que presenten las entidades que integran la economía popular y solidaria, y verificar el cumplimiento de los objetivos previstos, de acuerdo con los criterios y metodologías de apoyo financiero establecidos;

Promover el desarrollo organizacional de las diversas figuras asociativas que forman parte del sector de la economía popular y solidaria, para lo cual establecerá un sistema nacional de capacitación y asistencia técnica especializada;

Apoyar el fortalecimiento de la economía popular y solidaria para su participación en los mercados, propiciando relaciones directas entre productores y consumidores; Promover y desarrollar estudios e investigaciones y elaborar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de las organizaciones del sector y de su entorno; Establecer y mantener actualizado un Sistema de Información sobre la economía popular y solidaria y un registro nacional de las entidades que la conforman, en relación directa con el Sistema Nacional de Información; y, Las que le sean asignadas por la ley y los reglamentos.

Artículo 5.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, además de las funciones determinadas en el artículo 4 del presente decreto ejecutivo, tendrá a su cargo las asignadas a la Subsecretaría de Desarrollo Social, Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, Dirección de Desarrollo Rural y Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en la medida en que estas sean consistentes y no contravengan las funciones determinadas en el presente decreto ejecutivo.

Artículo 6.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, contará con los siguientes órganos de administración:

Nivel Ejecutivo: Dirección General Nacional; y, Nivel Operativo: Unidades técnicas desconcentradas.

Artículo 7.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS estará representado legalmente por su Director General, quien será de libre nombramiento y remoción del Ministro de Inclusión Económica y Social.

Artículo 8.- Son deberes y atribuciones del Director General:

Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, con sujeción a la ley; Ejecutar las políticas de desarrollo de la economía popular y solidaria dispuestas; Celebrar a nombre del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS los contratos y convenios que requiera la gestión institucional; Dirigir, coordinar y supervisar la gestión del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, en el ámbito nacional; Presentar a consideración y aprobación del Ministerio de Inclusión Económica y Social, los planes de acción, el presupuesto institucional y los reglamentos de administración y operación necesarios para el funcionamiento del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS; y, las demás que le asignen la ley y los reglamentos.

Artículo 9.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, se organizará y administrará de conformidad con el estatuto orgánico que se expida para el efecto.

Artículo 10.- El patrimonio del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, se integra de la siguiente forma:

Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General del Estado; Los recursos asignados en el Presupuesto del Ministerio de Inclusión Económica y Social a la Subsecretaría de Desarrollo Social, direcciones de Gestión y Desarrollo Comunitario y Desarrollo Rural, Dirección Nacional de Cooperativas y Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER;

Los recursos asignados al Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Todos los bienes muebles e inmuebles que a la fecha le pertenecen a la Subsecretaría de Desarrollo Social, direcciones de Gestión y Desarrollo Comunitario y Desarrollo Rural, Dirección Nacional de Cooperativa, Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y los correspondientes al Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, e) Cualquier renta, legado o donación que perciba de personas naturales o jurídicas, de acuerdo con la ley.

Artículo 11.- Para el establecimiento de las políticas de economía popular y solidaria, el Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES- integrará el Consejo Sectorial de Política Económica. Para lo relacionado con el resto de sus competencias integrará el Consejo Sectorial de Política Social.

Artículo 12.- En el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 580, publicado en el Registro Oficial No. 158 de 29 de agosto del 2007, refórmese lo siguiente:

La letra d) sustitúyase por la letra e). A continuación de la letra c), agréguese la siguiente: “d) Dictar la política, regular y controlar las actividades del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- La Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca se integrarán al Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, de acuerdo con lo siguiente:

Todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones, constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de

Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, pasan a ser ejercidas por el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS;

Todos los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, suscritos por la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, son asumidos por el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS; Los bienes muebles e inmuebles, activos y pasivos de la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, pasan a formar parte del patrimonio institucional del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS;

El personal que viene prestando sus servicios, con nombramiento o contrato en la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, podrán pasar a formar parte del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, previa evaluación y selección, de acuerdo a los requerimientos de esta institución.

En el caso de existir cargos innecesarios se aplicará el proceso de supresión de puestos de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, su reglamento y las normas técnicas expedidas por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES; y,

Los presupuestos asignados a la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, serán reasignados al Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS.

Segunda.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público-SENRES, junto con el Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES- y el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria-IEPS, determinarán la estructura orgánica de este último, dentro del plazo de noventa días de expedido el presente decreto ejecutivo.

Tercera.- Los ministerios de Finanzas y de Inclusión Económica y Social - MIES, realizarán las acciones y reformas presupuestarias correspondientes con el propósito de viabilizar la aplicación del presente decreto ejecutivo.

Cuarta.- Las transferencias y acciones dispuestas en las disposiciones transitorias se efectuarán progresivamente de tal manera que el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, empiece a funcionar el 1 de julio del 2009. Hasta tanto, las mencionadas dependencias continuarán con su gestión hasta por un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la vigencia de este decreto ejecutivo.

Quinta.- La Subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, no podrán contraer nuevas obligaciones, excepto aquellas que sean estrictamente necesarias para la implementación del proceso de transición, las necesarias para sostener la ejecución de aquellos proyectos que se encuentren en vigencia a la fecha del presente decreto ejecutivo y para ejecutar aquellos proyectos que por su alta importancia deban ejecutarse emergentemente en el proceso de transición. Todo ello previo un plan de trabajo aprobado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES.

Disposición Final.- Deróganse todas las normas, acuerdos ministeriales y demás disposiciones que se opongan al presente decreto ejecutivo.

De la ejecución del presente decreto ejecutivo, que entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese la Ministra de Inclusión Económica y Social (sic).

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo en lo principal, señala que el Decreto N.º 1668 fue dictado por el Presidente de la República, mediante el cual creó el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social con el objeto de organizar, aplicar y ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con la economía popular y solidaria; vinculada a varias instituciones del Estado entre estas la Dirección Nacional de Cooperativas, generando confusión administrativa e inseguridad jurídica toda vez que, respecto de las funciones y atribuciones de la Dirección Nacional de Cooperativas en ciertos casos ha ratificado o deshecho resoluciones.

Bajo la instauración del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria el cual, ha sido establecido por Decreto Ejecutivo se ha vulnerado el principio de jerarquía de la norma por cuanto las funciones, atribuciones y regulaciones que realizaba la Dirección Nacional de Cooperativas se encontraban enmarcadas en la Ley de Cooperativas, aprobada y autorizada por el órgano legislativo, siendo de superior jerarquía a las disposiciones contenidas en el decreto impugnado.

Disposiciones constitucionales que considera vulneradas

El accionante alega que las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo N.º 1668, vulnera los artículos 82, 147 numerales 5 y 13 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

El legitimado activo solicita a la Corte Constitucional que mediante sentencia declare: “(...) la inconstitucionalidad del Decreto No. 1668, en todas las partes que hacen mención a la Dirección Nacional de Cooperativas toda vez que esta institución tiene sustento en una Ley y no puede ser modificada por una sola norma inferior” (sic).

De la contestación de la demanda**Presidencia de la República**

Comparece mediante escrito presentado el 05 enero de 2011, el doctor Alexis Mera Giler en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, dando contestación a la demanda de inconstitucionalidad planteada por el señor Fernando Ortega Cárdenas en calidad de gerente general de la Compañía Consultora de Instituciones Financieras de Economía Popular y Solidaria, manifestando lo siguiente:

Que de acuerdo con la Ley de Cooperativas, la Dirección Nacional de Cooperativas es una dependencia del Ministerio de Inclusión Económica Social (antes Ministerio de Bienestar Social), encargada de la aprobación y registro de las organizaciones cooperativas tal y como lo establece el artículo 94 de la mencionada ley.

Así, de conformidad con la disposición del artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la Dirección Nacional de Cooperativas al ser un órgano adscrito o dependiente de un ministerio forma parte de la Función Ejecutiva. Esto amparado en el contenido del artículo 147 de la Constitución de la República que otorga la facultad de decidir respecto de la organización e integración de la Función Ejecutiva a través de decretos ejecutivos, en concordancia con el artículo 11 que establece como atribuciones del presidente de la República el suprimir, fusionar y reorganizar los organismos de la Función Ejecutiva.

Debiendo tomar en cuenta lo expuesto en el artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado, el cual faculta al representante del Gobierno central, el presidente de la República, emitir disposiciones normativas de tipo administrativo que permitan fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen sus funciones y actividades a fin de que brinden un servicio eficiente al estar fusionadas; así como, reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional. Por lo expuesto, solicita que se deseche y ratifique la constitucionalidad y plena vigencia del decreto ejecutivo impugnado.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 28 de diciembre de 2011, la doctora Martha Escobar en calidad de directora nacional de Patrocinio, delegada del procurador general del Estado, respecto de la demanda de inconstitucionalidad planteada por el señor Fernando Ortega Cárdenas, manifiesta lo siguiente:

La demanda planteada es improcedente por cuanto, desnaturaliza el objeto de esta acción de inconstitucionalidad, puesto que los demandantes reclaman las amenazas y vulneraciones a los derechos subjetivos, incurridos en el Decreto Ejecutivo N.º 1668, que supuestamente altera las competencias de la Dirección Nacional de Cooperativas; al respecto, señala que el decreto cuestionado no desconoce la jerarquía normativa, ni tampoco superpone la actividad reglamentaria a la actividad legislativa, sino, simplemente, reorganiza el aparato estatal al interior del Ministerio de Inclusión Económica y Social para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo de la economía popular y solidaria para cumplir con el principio de eficiencia de la administración pública.

La reglamentación expedida por el presidente de la República en lugar de registrar incompatibilidad normativa con la Constitución, ha dado cumplimiento al artículo 311 de la Norma Suprema, esto es, ejecutar, proponer y promocionar políticas para el desarrollo de la economía popular y solidaria; lejos de crear una confusión administrativa ha direccionado la actividad de las cooperativas en este ámbito de acción, solicitando la declaratoria de improcedencia de la demanda de inconstitucionalidad en cuestión.

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

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 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 439 de la Constitución de la República establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente en concordancia con el artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal virtud, el accionante Fernando Ortega Cárdenas en calidad de gerente general de la Compañía Consultora de Instituciones Financieras de Economía Popular y Solidaria, se encuentra legitimado para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.

Naturaleza de la acción de inconstitucionalidad de actos normativos

Las acciones públicas de inconstitucionalidad conforme lo determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, constituyen mecanismos de control abstracto de constitucionalidad que tienen 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”¹.

Esta acción dentro del marco constitucional ecuatoriano, comprende todas las posibilidades previstas en el artículo 75 la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional².

La finalidad de este mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico con la Constitución en ese sentido, en caso de existir vulneraciones, contradicciones o inconsistencias entre el acto normativo impugnado con la Norma Suprema, pues la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación de la norma constitucional, está facultada para declarar la inconstitucionalidad de estas, 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 la vía interpretativa, no sea posible la adecuación del acto normativo impugnado al ordenamiento constitucional.

En este tipo de procesos no se atiende la lesión individual que exhibe el legitimado activo pues, lo que se pretende es la satisfacción de un interés general, que los actos

normativos guarden armonía y preserven la supremacía constitucional; por ello, los efectos y las características de una sentencia de inconstitucionalidad generan como consecuencia la validez o invalidez, condicionamiento de la disposición jurídica, según sea el caso, pero con efecto *erga omnes*.

Por las razones expuestas y siendo el estado de la causa el de resolver, esta Corte procede a efectuar el análisis de las normas impugnadas.

Análisis de constitucionalidad

Esta Corte realizará un control integral de la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1668 de carácter general impugnado para lo cual, se plantea el siguiente problema jurídico:

Determinación del problema jurídico

¿Es pertinente analizar la constitucionalidad por el fondo y por la forma del Decreto Ejecutivo N.º 1668, publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril de 2009, que crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, cuando este, actualmente, no causa efectos jurídicos?

Resolución del problema jurídico

¿Es pertinente analizar la constitucionalidad por el fondo y por la forma del Decreto Ejecutivo N.º 1668, publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril de 2009, que crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, cuando este, actualmente, no causa efectos jurídicos?

Respecto de la inconstitucionalidad alegada por el accionante del Decreto Ejecutivo N.º 1668 publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril de 2009, que crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, la Corte Constitucional tiene a bien realizar el siguiente análisis:

Mediante decreto legislativo publicado en el Registro Oficial N.º 123, el 20 de septiembre de 1966, se creó la Ley de Cooperativas, la cual fue promulgada con el objeto de planificar, realizar y regular actividades, y trabajos de beneficio social o colectivo sin fines de lucro, que permitan promocionar y garantizar una organización adecuada de los servicios cooperativos en el Ecuador, dicha normativa fue codificada y modificada mediante Registro Oficial N.º 400 del 29 de agosto de 2001. La Ley de Cooperativas codificada en su artículo 7, dispone que: “Compete exclusivamente al Ministerio de Bienestar Social, estudiar y aprobar los estatutos de todas las cooperativas que se organicen en el país, concederles personería jurídica y registrarlas”.

Siendo concordante con la designación que realiza el artículo 94 de la Norma *ibidem*, en la cual, específicamente,

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 74.

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 75.- Competencias.- Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para:

1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de:
 - a) Enmiendas y reformas constitucionales.
 - b) Resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales.
 - c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.
 - d) Actos normativos y administrativos con carácter general.
2. Resolver las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.
3. Ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos:
 - a) Proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales.
 - b) Convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional.
 - c) Decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción.
 - d) Tratados internacionales.
 - e) Convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato.
 - f) Estatutos de autonomía y sus reformas.
4. Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales.

designa a la Dirección Nacional de Cooperativas al Ministerio de Bienestar Social, permite concluir que tanto la Dirección Nacional de Cooperativas al igual que el Ministerio de Bienestar Social son parte de la Administración Central o Función Ejecutiva.

El 24 de abril de 2009, mediante la publicación en el Registro Oficial N.º 577 entra en vigencia el Decreto Ejecutivo N.º 1668, cuya disposición transitoria primera cede las competencias, atribuciones, funciones, representaciones, delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos; derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos, instrumentos jurídicos nacionales o internacionales; los activos y pasivos; bienes muebles e inmuebles, nombramientos que le pertenecían a la Dirección Nacional de Cooperativas a favor del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.

El Decreto Ejecutivo impugnado ha sido emitido en cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 147 numerales³ 5 y 6 de la Constitución de la República, esto, en concordancia con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que inicialmente describe las entidades que forman parte de esta tal y como lo contempla el artículo 2 literales **b**, **c** y **ch**⁴; facultando además, al representante de la Función Ejecutiva el direccionamiento de la administración pública central, esto, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 5⁵ segundo inciso de la norma *ibidem*.

Asimismo, el artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado establece que el presidente de la República está facultado para fusionar aquellas entidades públicas

que dupliquen funciones y actividades o cuya fusión coadyuve con un desempeño más eficiente de las mismas; reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza ha dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional o que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad. Además, el artículo 40 primer inciso *ibidem*, prevé la competencia exclusiva del Ejecutivo para regular la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos, razón por la cual, sin duda alguna, el decreto accionado ha sido emitido conforme a la competencia dada al Gobierno central prevista en la Constitución y la ley.

Con respecto a la pretensión del accionante, esto es, que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1668, cabe recordar que la Función Legislativa al aprobar la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del sector financiero popular y solidario, el 10 de mayo de 2011, publicada en el Registro Oficial N.º 444, derogó el decreto ejecutivo impugnado y la Ley de Cooperativas; constantes en la disposición derogatoria primera numerales 1 y 6, la cual manifiesta: “Se derogan: 1. La Ley de Cooperativas, publicada en el Registro Oficial No. 123 de 20 de septiembre de 1966. (...) 6. El Decreto Ejecutivo No. 1668, publicado en el Registro Oficial No. 577 de 24 de Abril de 2009”⁶.

No obstante, conviene contrastar las normas del Decreto Ejecutivo N.º 1668 (norma derogada) con la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario (norma derogatoria) a efectos de determinar si la misma ha sido reproducida en la norma vigente.

De la revisión integral del Decreto Ejecutivo N.º 1668 se encuentran, que existen normas que han sido reproducidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario tanto literal como en su espíritu; por ello, esta Corte procederá con el análisis de una posible inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 153, 154, 155, 156 y 157 de la citada Ley “*supra*” que se encuentra vigente. Para ello, se realizará su examen, de forma esquemática y argumentativa.

NORMA DEROGADA	NORMA VIGENTE
El Decreto Ejecutivo N.º 1668, publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril de 2009	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario publicada en el Registro Oficial N.º 444 el 10 de mayo de 2011

³ Constitución de la República del Ecuador, “artículo 147.- 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. 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación”.

⁴ Estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, artículo 2.- AMBITO.- Este estatuto es aplicable principalmente a la Función Ejecutiva. Para sus efectos, la Función Ejecutiva comprende: (...) b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos, c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y, ch) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

⁵ Estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, artículo 5.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL.- Corresponde a los órganos superiores de la Función Ejecutiva la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como su administración civil y militar, de acuerdo a las normas constitucionales y legales. La Función Ejecutiva la ejerce el presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus ministros o delegados.

⁶ Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, disposiciones derogatorias “PRIMERA: 1. La Ley de Cooperativas, publicada en el Registro Oficial No. 123 de 20 de septiembre de 1966. (...) 6. El Decreto Ejecutivo No. 1668, publicado en el Registro Oficial No. 577 de 24 de Abril de 2009”.

Artículo 153

<p>Artículo 1.- Crear el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria- IEPS, como entidad de derecho público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera.</p> <p>El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria-IEPS tendrá su domicilio en la ciudad de Quito y su gestión será desconcentrada.</p>	<p>Art. 153.- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.- El Instituto es una entidad de derecho público, adscrita al ministerio de Estado a cargo de la inclusión económica y social con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de esta ley.</p>
---	---

Análisis

De conformidad con el cuadro que precede se observa que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.º 1668 ha sido reproducido en el artículo 153 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario y por tal razón, cabe el análisis de constitucionalidad del mismo.

Así, el artículo 153 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario establece que el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), es una entidad de derecho público, adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera que ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con los objetivos de esta ley.

Lo expuesto guarda armonía con el artículo 283 de la Constitución de la República, norma que determina que el sistema económico es social, solidario y que tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir para lo cual, se ha previsto que el sistema económico esté integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine.

En tal sentido, la norma contenida en el artículo el artículo 153 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario, no afecta contenidos sustanciales o materiales de la Constitución de la República, por lo que no se encuentran vicios de inconstitucionalidad.

Artículo 154

<p>Artículo 2.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS, tendrá como misión fundamental impulsar el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria en el contexto del sistema económico previsto en la Constitución de la República.</p>	<p>Art. 154.- Misión.- El Instituto tendrá como misión el fomento y promoción de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, en el contexto del sistema económico social y solidario previsto en la Constitución de la República y consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, con sujeción a las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional, para lo cual ejercerá las funciones que constarán en el Reglamento de la presente Ley.</p>
---	--

Análisis

La norma contenida en el artículo 154 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario, hace referencia a la misión que se le otorga al Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria la cual, consiste en el fomento y promoción de las personas y organizaciones sujetas a esta ley, de conformidad con los lineamientos previstos para el sistema económico social y solidario en la Constitución de la República, esto es, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y con sujeción a las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional, para lo cual ejercerá las funciones que constarán en el Reglamento que se creará para el desarrollo de la presente Ley.

Como se puede advertir, con la norma *ut supra*, se busca impulsar el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria, lo cual es coherente con la norma contenida en el artículo 283 de la Constitución de la República que establece que la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos

y comunitarios con la finalidad de garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir para la población mediante un sistema económico integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine.

Por tanto, la norma legal en análisis, no contraría ninguno de los principios constitucionales y su contenido material guarda armonía con la Constitución de la República.

Artículo 155

<p>Artículo 10.- El patrimonio del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), se integra de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General del Estado; b. Los recursos asignados en el Presupuesto del Ministerio de Inclusión Económica y Social a la Subsecretaría de Desarrollo Social, Direcciones de Gestión y Desarrollo Comunitario y Desarrollo Rural, Dirección Nacional de Cooperativas y Programa de Desarrollo Rural Territorial - PRODER; c. Los recursos asignados al Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; d. Todos los bienes muebles e inmuebles que a la fecha le pertenecen a la Subsecretaría de Desarrollo Social, Direcciones de Gestión y Desarrollo Comunitario y Desarrollo Rural, Dirección Nacional de Cooperativas, Programa de Desarrollo Rural Territorial- PRODER y los correspondientes al Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, e. Cualquier renta, legado o donación que perciba de personas naturales o jurídicas, de acuerdo con la ley. 	<p>Art. 155.- Patrimonio.- El patrimonio del Instituto se integra por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las asignaciones que constarán en el Presupuesto General del Estado; b) Todos los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título; y, c) Cualquier renta, legado o donación que perciba de personas naturales o jurídicas.
---	--

Análisis

La norma contenida en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario, se refiere a la conformación del patrimonio del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y señala que el mismo estará integrado por las asignaciones que constarán en el presupuesto general del Estado; todos los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título y cualquier renta, legado o donación que perciba de personas naturales o jurídicas.

De ello se infiere que a través de la norma que precede se procura fortalecer el sistema económico con la generación de recursos a fin de que el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria coadyuve con el desarrollo social y solidario de la sociedad mediante una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado en armonía con la naturaleza; a más garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir, conforme a lo prescrito en el artículo 283 de la Constitución de la República. Entonces, para ello, es necesario que se integren formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine.

En tal razón la norma legal en análisis no infringe ningún principio o derecho previsto en la Constitución de la República.

Artículos 156 y 157

<p>Artículo 7.- El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) estará representado legalmente por su director general, quién será de libre nombramiento y remoción del ministro de Inclusión Económica y Social.</p>	<p>Art. 156.- Director.- El Instituto estará representado legalmente por su director general, quien será de libre nombramiento y remoción por el ministro de Estado responsable de la inclusión económica y social, de entre los profesionales universitarios de tercer nivel y con experiencia en el ámbito de la economía popular y solidaria.</p>
---	---

<p>Artículo 8.- Son deberes y atribuciones del director general:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria- IEPS, con sujeción a la ley; Ejecutar las políticas de desarrollo de la economía popular y solidaria dispuestas; Celebrar a nombre del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) los contratos y convenios que requiera la gestión institucional; Dirigir, coordinar y supervisar la gestión del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), en el ámbito nacional; Presentar a consideración y aprobación del Ministerio de Inclusión Económica y Social, los planes de acción, el presupuesto institucional y los reglamentos de administración y operación necesarios para el funcionamiento del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y, Las demás que le asignen la ley y los reglamentos. 	<p>Art. 157.- Atribuciones del Director General.- Son atribuciones del director general:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ejercer la representación legal judicial y extrajudicial del Instituto; Ejecutar las políticas dispuestas por el Comité Interinstitucional; Dirigir, coordinar y supervisar la gestión administrativa del Instituto; Presentar a consideración y aprobación del ministerio al cual se encuentra adscrito el Instituto, los planes de acción y el presupuesto institucional; Celebrar a nombre del Instituto los contratos y convenios que requiera la gestión institucional; y, Las demás que le asigne la Ley y el Reglamento.
---	--

Análisis

En el caso de los artículos 156 y 157 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario, conviene realizar su análisis de forma conjunta, en razón de estar conectadas entre sí. En efecto, el artículo 156 de la citada ley señala que el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria estará representado legalmente por su director general, cuyo nombramiento y remoción dependerá del ministro de Inclusión Económica y Social; en tanto, que el artículo 157 *ibidem*, establece las atribuciones del director general, siendo estas ejercer la representación legal judicial y extrajudicial del Instituto; ejecutar las políticas dispuestas por el Comité Interinstitucional; dirigir, coordinar y supervisar la gestión administrativa del Instituto; presentar a consideración y aprobación del Ministerio al cual se encuentra adscrito el Instituto, los planes de acción y el presupuesto institucional; celebrar a nombre del Instituto los contratos y convenios que requiera la gestión institucional y, las demás que le asigne la Ley y el Reglamento.

Del examen efectuado a las normas en referencia se infiere que tanto la designación como las atribuciones concedidas al director general del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, buscan impulsar el desarrollo del sistema económico, por cuanto, aquello, constituye un deber del Estado, conforme a lo previsto en la norma consagrada en el artículo 277 de la Constitución de la República en la cual, se establece que para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, generar y ejecutar las políticas públicas, controlar y sancionar su incumplimiento, producir bienes, crear y mantener la infraestructura y proveer servicios públicos e impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un

orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.

En aquel sentido, las normas jurídicas referidas se adecúan a los fines constitucionales pertinentes, siendo su contenido materialmente armónico con la Norma Suprema.

Paralelo a ello, conviene explicar que el análisis de constitucionalidad de la normativa que precede, como se dijo antes, ha sido necesario efectuarlo puesto que aquellas contenían en su contexto⁷, normas del Decreto Ejecutivo N.º 1668 que fue derogado por la misma ley; no obstante, las demás normas de dicho decreto no han sido parte del presente análisis, por cuanto no han sido reproducidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero de lo cual, se desprende que las mismas han dejado de causar efectos jurídicos al no encontrarse vigentes habiendo cumplido con el objeto para el cual fueron creadas⁸, razón por la que no procede el control de constitucionalidad de ellas.

⁷ Cabe puntualizar que si bien el decreto ejecutivo N.º 1668, en parte fue derogado, no obstante, al existir normas que han sido trasladadas a la nueva Ley que regula la materia y que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia (Ultraactividad o *Tempus regit actus*)⁷, ha sido necesario realizar el análisis de aquellas normas.

⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículo 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

En efecto, esta Corte en la sentencia N.º 001-13-SIO-CC⁹, respecto al tema en referencia expuso lo siguiente:

(...) Cabe señalar que no existe la posibilidad de ejercer control constitucional sobre normas que hayan sido previamente derogadas, a menos que ellas “tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución” Esta disposición remite a un escenario, referido a lo que en la Teoría de la Norma Jurídica se denomina la “ultractividad” de los efectos de la norma jurídica: (...) La ultractividad (...) consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su [intervalo de validez].

Asimismo, es necesario hacer referencia a la jurisprudencia establecida por esta Magistratura Constitucional en casos similares, constante en la sentencia N.º 002-13-SIN-CC, caso N.º 005-11-IN expedida el 21 de marzo de 2013 que dijo: “(...) una vez que la resolución N.º SC.SG. DRS.G.10.007 ha sido eliminada del ordenamiento jurídico y ha perdido toda fuerza, eficacia y potencialidad jurídica, no cabe pronunciamiento alguno sobre su posible inconstitucionalidad. En consecuencia, al no existir materia sobre la cual esta Corte deba pronunciarse, procede únicamente el archivo de esta causa”¹⁰.

Con todas las consideraciones hasta aquí señaladas, la Corte Constitucional concluye que del análisis de constitucionalidad de las normas provenientes del Decreto Ejecutivo N.º 1668, que fueron reproducidas en los artículos 153, 154, 155, 156 y 157 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario, se concluye que efectivamente, su contenido no transgrede principios ni derechos constitucionales y se establece su compatibilidad con las normas que componen el texto constitucional.

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 pública de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1668, publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril del 2009.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-13-SIO-CC, caso No. 0001-1 I-IO, 0002-1 I-IO, 0003-1 I-IO y 0004-II-IO (acumulados)

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 002-13-SIN-CC, caso No. 0005-11-IN, expedida el 21 de marzo de 2013.

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 22 de abril del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0013-10-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 08 de abril de 2015

SENTENCIA N.º 027-15-SIS-CC

CASO N.º 0119-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El 08 de diciembre de 2011, el doctor Ramiro Antonio Robles Torres presentó una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales respecto de la sentencia dictada el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 134-11, presentada en contra de la señora presidenta del Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, en adelante CASMUL, entidad que cuenta con personería jurídica propia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 08 de diciembre de 2011, certificó

que la acción de incumplimiento N.º 0119-11-IS tiene relación con el caso N.º 1292-11-EP, el cual fue inadmitido a trámite.

Mediante oficio N.º 0014-CC-SA-2012 del 16 de enero de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, remitió el expediente al juez constitucional Manuel Viteri Olvera para la sustanciación del mismo, quien mediante providencia del 28 de marzo de 2012 avocó conocimiento de la causa, disponiendo se notifique con el contenido de la providencia a la señora presidenta del CASMUL, los señores alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja y al señor juez segundo de tránsito de Loja, bajo prevenciones de destitución, para que en el término de cinco días demuestre documentadamente el cumplimiento de la sentencia dictada el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.º 134-11, así como también que se ponga en conocimiento para los fines pertinentes al procurador general del Estado.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el día 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 día 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el señor secretario general remitió el expediente al despacho de la doctora Wendy Molina Andrade, jueza constitucional sustanciadora, quien avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública, la misma que se llevó a cabo el 26 de febrero de 2015, en la cual se contó únicamente con la comparecencia del juez de la Unidad Primera Especializada de Tránsito de Loja, judicatura que en la actualidad reemplaza al Juzgado Segundo de Tránsito de Loja.

De la demanda y sus argumentos

El accionante señala que el 21 de febrero 2011, el juez temporal segundo de tránsito de Loja, dentro de la acción de protección N.º 015-2011, resolvió negar la acción deducida en contra del Centro de Apoyo Social Municipal de Loja representado por la doctora Cecilia Moscoso de Bailón. En tal virtud, interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia de Loja, recayendo la competencia en la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, la cual mediante sentencia acogió el recurso de apelación interpuesto, revocando la sentencia del inferior.

Manifiesta el accionante en primer lugar, que la sentencia de apelación reconoce la vulneración de sus derechos así como la reparación integral de los mismos, la cual es de cumplimiento inmediato, independientemente de los recursos que haya interpuesto la entidad pública, así por ejemplo la acción extraordinaria de protección presentada por la municipalidad de Loja, la cual fue inadmitida a trámite por la Corte Constitucional, para el período de transición.

En relación al incumplimiento alegado, el accionante manifiesta que con fecha 19 de abril de 2011, se reincorporó a sus funciones dentro de la entidad pública, pese a no habersele entregado la correspondiente acción de personal ni habersele pagado los valores establecidos en sentencia por concepto de reparación integral. Meses más tarde, informa el accionante, renunció voluntariamente a su puesto de trabajo como médico por lo que trabajó en el Centro de Apoyo Social Municipal de Loja hasta el 01 de agosto de 2011.

Según lo informa el accionante, inicialmente el juez de primera instancia requirió a la presidenta del CASMUL, doctora Cecilia Moscoso de Bailón, el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, para posteriormente mediante providencia del 18 de octubre del 2011, señalar que una vez que fuere revisado el expediente consta que ingresó a trabajar normalmente y que con fecha 01 de agosto del mismo año procedió a retirarse voluntariamente, por lo que para criterio del juez se cumplió con lo dispuesto por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

Frente a ello, el accionante manifiesta que en cumplimiento a lo dispuesto por la Sala mediante sentencia, “se deje sin efecto la declaratoria de terminación de la relación laboral, ordenándose que se le reintegre a las funciones que ha venido desempeñando, y que se le pague todos los valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro, al igual que los aportes al IESS y fondos de reserva” (sic), esto es, que la municipalidad de Loja, por medio del CASMUL, debía cancelar los haberes dejados de percibir y ordenar la emisión del nombramiento como funcionario de dicha institución, circunstancias que no se han dado, según lo manifiesta el accionante.

Texto de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda

La Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en sentencia dictada el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, dispuso lo siguiente:

...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y LAS LEYES DEL ECUADOR, acogiéndose el recurso de apelación interpuesto por el accionante, revocándose la sentencia materia de la impugnación, se dispone que se deje sin efecto la declaratoria de terminación de la relación laboral, ordenando que se lo reintegre a las funciones que ha venido desempeñando, y que se le paguen todos los valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro, al igual que los aportes al IESS y fondos de reserva, disponiendo se remita copia del presente fallo a la Corte Constitucional, para el desarrollo de la jurisprudencia.- Notifíquese.- f) DR. CARLOS ALFONSO RIOFRÍO, JUEZ PROVINCIAL, f).- DR. LEONARDO VÉLEZ SÁNCHEZ, JUEZ PROVINCIAL, f).- DR. CARLOS TANDAZO ROMÁN, JUEZ PROVINCIAL.

De la contestación y sus argumentos**Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja, Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, CASMUL**

El señor Jorge Tamayo Tapia, procurador judicial de los señores Jorge Bailón Abad y Vladimir Rodrigo Salazar González, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, respectivamente, y en representación de la doctora Cecilia Moscoso Jaramillo, presidenta del CASMUL, en atención a lo dispuesto en providencia del 28 de marzo de 2012, constante a fojas 40 del expediente, manifiesta:

Que, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Loja, mediante oficio N.º 201-P-CASMUL-11 de fecha 14 de abril del 2011, se indicó al accionante que podía reintegrarse a su puesto de trabajo a partir del 18 de abril del 2011, a fin de cumplir con las funciones que venía desempeñando en la Clínica Municipal “Julia Esther González Delgado”, oficio que fuere recibido por su destinatario.

Asimismo, manifiesta que el accionante mantuvo hasta el 31 de diciembre del 2010 un contrato de prestación de servicios profesionales con el CASMUL, razón por la cual y en atención a la sentencia referida anteriormente, se procedió mediante oficio N.º 398-P-CASMUL-11 del 19 de julio de 2011, a remitir tres ejemplares originales de los contratos de servicios profesionales por honorarios para que sean suscritos y de esta manera proceder a cancelar los valores dejados de percibir durante los meses que estuvo fuera de la institución, según se dispuso en sentencia. Sin embargo, señala el procurador que el accionante, mediante comunicación de fecha 01 de agosto del 2011, puso en conocimiento que a partir de esa fecha se retira de las funciones que le fueron encomendadas.

Asimismo, aclara el procurador judicial que la relación existente entre el señor Ramiro Antonio Robles Torres y el CASMUL es de naturaleza civil, es decir, por medio de servicios profesionales, amparado en el Art. 23 del Reglamento a Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aplicable para el caso. En este sentido, considera que el vínculo contractual entre el médico y la institución municipal no generaba una relación de dependencia o de índole laboral, tal como lo interpreta de manera errada el accionante.

En razón de lo expuesto, solicitan la desestimación de la infundada acción de incumplimiento y se disponga al señor Ramiro Antonio Robles Torres suscribir el contrato de prestación de servicios profesionales, conforme se lo venía haciendo desde el año 2010, a fin de cancelarle los haberes económicos. Solicitan también que se deje sentada la razón que el Municipio de Loja, a través del CASMUL, ha cumplido lo resuelto por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Loja.

Terceros interesados**Juez segundo provincial de tránsito de Loja, doctor Edgar Flores Criollo**

Mediante oficio N.º 504-JSPTL-2012 del 04 de abril de 2012, el juez segundo provincial de tránsito de Loja, doctor

Edgar Flores Criollo, señala que en virtud de lo dispuesto por la Corte Provincial de Justicia de Loja, procedió a disponer que se reintegre al accionante a las funciones que venía desempeñando en el CASMUL, circunstancia que efectivamente aconteció con fecha 19 de abril de 2011.

Frente a esos hechos, señala el juez que la autoridad cumplió con la sentencia constitucional de reintegrar al señor Ramiro Antonio Robles Torres a su trabajo, recalando que la referida decisión no disponía que se le otorgue un nombramiento como exige ahora el accionante, ya que la sentencia dispone que únicamente se reintegre al recurrente a las funciones que estuvo desempeñando como médico, bajo la modalidad de contratos de servicios profesionales.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional para los fines pertinentes.

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

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

Legitimación activa

El doctor Ramiro Antonio Robles Torres se encuentra legitimado para solicitar el cumplimiento de sentencia, de conformidad a lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República que dice, “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal a y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes, y resoluciones constitucionales

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional dentro de la sentencia de jurisprudencia constitucional vinculante N.º 001-10-PJO-CC, la acción de incumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituye *per se* en una auténtica garantía jurisdiccional de protección y reparación de derechos constitucionales, pues sin dicho mecanismo, de nada serviría la presencia de garantías para la protección de todos los derechos constitucionales. Asimismo, la Corte ha reconocido en esta acción una doble función: la primera de ellas es la de garantizar un efectivo

recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia o dictamen constitucional según sea el caso, mientras que la segunda función u objetivo consiste en dar primacía a las normas y derechos constitucionales.

Identificación y desarrollo del problema jurídico

En atención a los fundamentos fácticos descritos anteriormente, esta Corte estima necesario sistematizar sus argumentaciones a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico:

El Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, CASMUL, ¿dio cumplimiento a la sentencia expedida el día 14 de marzo del 2011, a las 14:30, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja?

Según se desprende de la parte resolutive de la sentencia dictada por la Sala de Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, se puede identificar de manera puntual tres obligaciones a ser cumplidas como parte de la reparación integral. Estas son: 1) reintegro a las funciones que venía desempeñando el accionante; 2) pago de valores que dejó de percibir durante el periodo en que fue separado de la institución, y; 3) el pago de los aportes por concepto de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los respectivos fondos de reserva.

Con respecto a la reintegración del funcionario a su puesto de trabajo, conforme lo dispone la sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección, el recurrente en su escrito que consta a fojas 36 a 37 del expediente, indica que fue efectivamente reincorporado a sus funciones el 19 de abril de 2011 en las mismas circunstancias en las que se encontraba contratado anteriormente, cumpliéndose de esta manera con lo dispuesto por la autoridad judicial. Posteriormente, fue el legitimado activo quien decidió voluntariamente separarse de la institución, circunstancia que naturalmente no interfiere con el cumplimiento de la sentencia.

Ahora bien, con respecto a la pretensión formulada por el accionante en cuanto a que se le debía otorgar un nombramiento una vez que fue reintegrado a su puesto de trabajo, esta Corte ve necesario puntualizar que, según consta del expediente a foja 530, el recurrente desempeñaba funciones de médico en el CASMUL bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales, desde el 20 de diciembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2010. Por otro lado, según se desprende del texto de la sentencia, claramente se evidencia y determina que la Sala en ningún momento se refirió a que se le deberá otorgar un nombramiento por medio de una acción de personal, sino que deberá regresar a las funciones que venía desempeñando, es decir, si el recurrente al momento en que fue separado de la institución se encontraba prestando sus servicios profesionales, es bajo esa modalidad contractual en la que se le debió reincorporar, como efectivamente aconteció. Es así que constan en el proceso los requerimientos realizados por el CASMUL para que tenga lugar la suscripción del contrato respectivo, cumpliéndose de esta manera lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional.

Con respecto a la segunda obligación, esto es, el pago de valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro, el accionante puntualizó en la acción de incumplimiento:

“...se me notificó para reintegrarme, recién el 19 de abril de 2011, sin la correspondiente Acción de Personal ni el pago de los valores mandados a hacerlo. Urgido por la necesidad me presente..., me vi obligado el 1 de agosto de 2011, a retirarme de las funciones a mí encomendadas para buscar un ingreso que me permita subsistir...”.

Obra del expediente a foja 13, que mediante oficio N.º 398-P-CASMUL-11 del 19 de julio de 2011, es decir, meses después de su reincorporación, la doctora Cecilia Moscoso Jaramillo, presidenta del CASMUL, solicitó al accionante la suscripción del contrato a fin de que sea remitido al departamento de Asesoría Jurídica del CASMUL, para cancelar los valores pendientes y que fueron dispuestos mediante sentencia.

Sobre lo expuesto, cabe señalar que de los recaudos procesales no existe consideración o constancia alguna respecto del cumplimiento de lo dispuesto en sentencia sobre el pago de los valores dejados de percibir. No obstante, según se desprende del escrito presentado por el procurador judicial del municipio de Loja y del CASMUL. En este contexto, esta Corte considera necesario advertir la improcedencia de condicionar el pago de valores pendientes a la suscripción del contrato de prestación de servicios profesionales, conforme se deduce de lo manifestado por las autoridades municipales, cuando claramente en sentencia se dispuso que deberán pagarse los valores que dejó de percibir el accionante hasta su reincorporación, esto es, del 01 de enero de 2011 hasta el 19 de abril de 2011, lo que demuestra un incumplimiento en esta obligación por parte del CASMUL, así como también una inobservancia y omisión por parte del juez *a quo*, quien a través de su informe no hace referencia a este particular.

En lo que respecta al pago de valores no percibidos por concepto de afiliaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y fondos de reserva, señala el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja y su procuradora síndica, que el pago de valores por concepto de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y fondos de reserva es una “ilegalidad”, en razón a que durante todo el tiempo que prestó sus servicios profesionales sin relación de dependencia, facturaba para cobrar su remuneración sin que exista un relación que genere obligaciones y derechos laborales entre el CASMUL y el accionante.

En lo que se refiere al pago de los valores por concepto de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y fondos de reserva que habría dejado de percibir durante el tiempo en que el accionante no trabajó en la entidad municipal, esta Corte ve oportuno referirse a lo previsto en el artículo 371 de la Constitución de la República, el cual determina la forma en que se financiarán las prestaciones de la Seguridad Social, encontrándose entre estas, aquellas provenientes de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o

empleadores, generándose de esta manera la obligación por parte de los empleadores a realizar las aportaciones respectivas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el monto proporcional que les corresponda.

En atención a lo prescrito en el artículo referido en el párrafo anterior y para efectos del caso *sub examine*, la norma constitucional no le legitima a quien presta sus servicios profesionales a exigir el pago de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de fondos de reserva de los que considera ser beneficiario. Por lo tanto, mal haría la autoridad en reconocer dicho pago en beneficio de quien no se encuentra debidamente amparado por este, por cuanto no se cumple con los presupuestos fácticos previamente establecidos en la Constitución. En este sentido, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Loja al disponer el pago de los aportes y fondos de reserva al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte del CASMUL, genera una obligación inejecutable en la medida en que, de darse dicho cumplimiento, se estaría inobservando lo previsto en el Constitución de la República y en la ley de la materia.

En virtud de los antecedentes expuestos, esta Corte considera que ha existido un cumplimiento parcial de la sentencia objeto de la presente acción, toda vez que se cumplió con el reintegro a las funciones que se encontraba desempeñando el accionante, más no se ha cumplido con el pago de los valores que dejó de percibir hasta su reincorporación.

En este orden y en relación a lo establecido en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, que dispuso “que se le paguen todos los valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro”, este Organismo estará a lo dispuesto en la regla jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013 en relación al caso N.º 0015-10-AN, que estable lo siguiente:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contencioso administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

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 el cumplimiento parcial de la sentencia constitucional dictada el 14 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

2.- Aceptar la acción de incumplimiento planteada

3.- Como medida de reparación integral, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en la regla jurisprudencial anteriormente referida, se dispone:

3.1. Que en el término de cinco días, el juez de la Unidad Primera Especializada de Tránsito de Loja, anteriormente, juez segundo de tránsito de Loja, remita el fallo constitucional a la jurisdicción contencioso administrativa, quien procederá al sorteo correspondiente de forma inmediata y prioritaria por tratarse de un asunto de naturaleza constitucional, para la determinación del monto económico correspondiente a la reparación integral por el periodo de tiempo comprendido entre el 01 de enero de 2011 hasta el 19 de abril de 2011, fecha en la que se reintegró a sus funciones.

3.2. Que en el término de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el juez de la Unidad Primera Especializada de Tránsito de Loja informe a esta Corte del cumplimiento de la sentencia constitucional objeto de la presente acción.

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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 08 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0119-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 11 de mayo 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0119-11-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 12 de agosto de 2015 a las 13:10.-**VISTOS.-** Agréguese al expediente N.º 0119-11-IS, el escrito presentado el 09 de julio de 2015 por Janeth Rocío Pardo Maza, viuda del doctor Ramiro Antonio Robles Torres, legitimado activo dentro de la presente acción, mediante el cual solicita aclaración respecto de la sentencia N.º 027-15-SIS-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 08 de abril de 2015 y notificada el 11 y 12 mayo de 2015. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el pedido de aclaración interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDA.-** El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone: “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 lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad de que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos horizontales correspondientes y siempre que haya lugar a su procedencia. **TERCERO.-** El artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establece: “De las sentencias 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. (...)”. De la revisión del proceso se constata lo siguiente: **1.-** La sentencia N.º 027-15-SIS-CC, dictada dentro de la presente causa, fue notificada a las partes el 11 y 12 de mayo de 2015. **2.-** La señora Janeth Rocío Pardo Maza ha presentado pedido de aclaración de la sentencia antes indicada, el 09 de julio de 2015, conforme consta de la fe de recepción que corre a fojas 195 del expediente constitucional, es decir, fuera del término previsto en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Por las razones anteriormente expuestas y sin más consideraciones se **RECHAZA** el requerimiento de aclaración por extemporáneo, debiéndose estar a lo dispuesto en la sentencia N.º 027-15-SIS-CC, dictada el 08 de abril de 2015 por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la causa 0119-11-IS.- **NOTIFÍQUESE.**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 7 votos a favor de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin

contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 12 de agosto de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 028-15-SIN-CC**CASO N.º 0010-15-IN****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma fue interpuesta ante la Corte Constitucional el 26 de marzo del 2015, por la abogada María del Carmen Burgos Macías, en calidad de procuradora judicial del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S. A., CONECEL, en adelante CONECEL.

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, certifica que en referencia a la acción N.º 0010-15-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, deja constancia para los fines pertinentes que la presente causa 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, 0055-14-IN, que se encuentran sustanciándose, y 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, en Sala de Admisión.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con fecha 09 de abril de 2015, 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 N.º GADMC-MANTA-003 “Reformatoria de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 214 del 27 de noviembre de 2014.

De igual forma, la Sala dispuso que se publique un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional. Asimismo, se corrió traslado de dicha providencia junto con la demanda, al señor alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta, así como al procurador general del Estado, a fin de 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 extraordinaria del 11 de marzo de 2015, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa.

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 26 de marzo de 2015, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003 “Reformatoria de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 214 del 27 de noviembre de 2014, en adelante la Ordenanza, cuyo texto señala:

“Art. 18.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjeras, 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 aéreo municipal, derecho de paso por el poste y el soporte, en el Cantón MANTA; 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, pagaran el 20% de la Remuneración Básica Unificada, RBU, diaria; 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 10% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
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.

4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: Pagarán el equivalente a \$USD0.30 de dólar 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 permanente de dos centavos (USD 0.02) de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido aéreo de poste a poste, a edificación, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, sea municipal o privado.

En zonas del cantón sujetas a regeneración, los prestadores de servicio obligatoriamente deberán iniciar un proceso de soterramiento de las líneas de tendido aéreo de poste a poste o de poste a edificación sea municipal o privado; y, durante el tiempo que duren estos trabajos, cancelarán quince centavos (USD 0.15) de dólar de los Estados Unidos de América anuales por metro lineal. Las empresas privadas prestadoras de servicios que no se sometan a los procesos de regeneración, pagarán el valor aquí estipulado, más la multa correspondiente. Estas empresas que cumplan esta disposición, cancelarán ocho centavos (USD 0.08) de dólar de los Estados Unidos de América anuales por metro lineal de tendido soterrado por aprovechamiento del espacio público del subsuelo.

7. Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de tres dólares con sesenta centavos (USD3.60) de los Estados Unidos de Norteamérica anuales por cada poste instalado, por la 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 de 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.

Para la accionante, el principio de equidad impone que toda tasa, entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público, debe ser fijada bajo criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. De tal forma que si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y por tanto es inconstitucional. En este sentido, la accionante manifiesta que el uso u ocupación de bienes públicos puede efectivamente ser objeto de una tasa municipal, siempre que dicho cobro esté configurado como una contraprestación vinculada a dicho uso u ocupación, en los términos establecidos por la Corte Constitucional dentro de su sentencia N.º 003-09-SIN-CC, en donde se define lo que

es una tasa; en función a lo previsto en el artículo 567 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, y además, respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República y, entre ellos, el principio de equidad.

Se manifiesta, asimismo, que las tasas fijadas en la Ordenanza no solo son desproporcionales frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación, sino que en función al estudio técnico realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, dichos valores que se cobran representan cincuenta veces la utilidad de los operadores. En base a aquello, la accionante concluye que de mantenerse las tarifas fijadas en aquellas tasas, la industria privada de telecomunicación colapsará.

Contestación a la demanda

Alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta

Mediante escrito presentado el 04 de mayo de 2015, el Ing. Jorge Zambrano Cedeño y el Abg. Gonzalo Vera González, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, respectivamente, exponen frente a la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003, los siguientes argumentos:

La empresa accionante manifiesta que los valores fijados por concepto de tasa afectan el principio tributario de equidad, sin embargo, omite señalar los grandes beneficios que ha obtenido por ocupar dentro del cantón Manta el espacio público, la vía pública y el espacio aéreo municipal; más aún, señalan los funcionarios, cuando la compañía ha operado en el cantón por más de 15 años sin reportar ningún beneficio a la ciudad, sin pagar impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En consecuencia, señalan los comparecientes, la empresa lo que busca a través de esta acción es evadir el pago de una tasa que por mandato constitucional y legal, a través del artículo 567 del COOTAD, se le faculta a los municipios su creación y cobro.

Asimismo, manifiestan que las tasas no solo se crean para financiar la prestación de un servicio público, sino también para la utilización privativa o el aprovechamiento espacial del dominio público, como es el presente caso en donde a través del artículo 567 del COOTAD se genera el derecho en favor de los municipios para el cobro de tasas bajo dicho concepto, de tal forma que –manifiestan los funcionarios municipales– es errado pensar por parte del accionante que el cobro de estas tasas se genera por la prestación de un servicio. En cuanto a su valoración, dicen los comparecientes, esta nace no como una contraprestación, sino como el uso de los bienes de dominio público, las infraestructuras que existen en la ciudad por inversión de la municipalidad, tendidos de redes y postes, el mantenimiento de dichos bienes, así como por la cantidad de usuarios que utilizan el servicio, lo que significa que los valores contenidos en el artículo 18 de la Ordenanza son constitucionales, ya que nacen

a partir de la vigencia del artículo 567 del COOTAD, así como de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, esta última publicada en el Registro Oficial tercer suplemento N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

En este sentido, solicitan el archivo de la acción de inconstitucionalidad presentada, al carecer de sustento legal.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito ingresado a esta Corte con fecha 05 de mayo de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta lo siguiente:

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

Que de acuerdo al mandato constitucional contemplado en el artículo 264 numeral 2, es competencia de los gobiernos municipales ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, y para aquello podrá crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Que el artículo 18 de la Ordenanza contraviene el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo establecido en el artículo 240 *ibidem*. Además, que las Ordenanzas, 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, y por tanto, solicitan al Pleno de la Corte Constitucional que declare inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

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 54 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 anteriores fallos¹, el constitucionalismo contemporáneo

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0002-10-SIN-CC, R.O. 188-S, 7-V-2010.

representa una fuerte corriente de renovación del Derecho, de la cual, una de las características principales es la denominada “supremacía constitucional”, por medio del cual todos los poderes públicos, así como también los particulares, nos hallamos sometidos a las normas contenidas en la Carta Fundamental.

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.

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, los legitimados activos solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003 reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento

y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 214 del 27 de noviembre de 2014. En virtud de aquello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

Determinación y resolución del problema jurídico

Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Una vez planteado el problema jurídico a analizarse, esta Corte ve pertinente, en primer lugar, identificar la naturaleza y alcance de los principios constitucionales tributarios y la importancia de que estos sean aplicados dentro del ámbito tributario y específicamente dentro de la “potestad tributaria” o también llamado “poder tributario” del que goza el Estado. Precisamente, para comprender la importancia de dichos principios y su incidencia en el régimen tributario, es necesario ubicar el alcance de esta potestad. Para el 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”²; es decir, la atribución originaria, 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.

Ahora bien, 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 de 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.

En definitiva, la trascendencia de que estos principios tributarios estén previstos dentro del marco constitucional radica principalmente en que a través de ellos se pueda regular de manera directa el poder tributario que emana de

² Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 252.

la soberanía estatal. Precisamente, este fenómeno acogido por la mayoría de constituciones occidentales de elevar a rango constitucional los principios tributarios, es lo que ha dado origen al derecho constitucional tributario, el cual es visto por la jurista Catalina García Vizcaino como:

El conjunto de normas y principios que surgen de las constituciones y cartas, referentes a la delimitación de competencias tributarias entre distintos centros de poder (nación, provincias, estados) y la regulación del poder tributario frente a los sometidos a él, dando origen a los derechos y garantías de los particulares, aspectos, este último, conocido como el de garantías de contribuyentes, las cuales representan, desde la perspectiva estatal, limitaciones constitucionales al poder tributario³.

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

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.

Igualmente, es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico⁴, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale, y que como tal deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la carta suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución. Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC⁵, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al

momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

Dicho esto, según se desprende de los argumentos vertidos por el accionante, el artículo 18 de la Ordenanza reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, 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”. Ahora bien, 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 jurista Héctor Villegas, señala: “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”⁶. 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 este si se ve sometido a una contribución cuya falta de razonabilidad y equilibrio las transforma en una exacción irritablemente injusta”⁷, y por lo tanto, inconstitucional.

Por su parte, la Corte Constitucional, 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.

³ Catalina García Vizcaino, *Derecho Tributario consideraciones económicas*, Tomo I, De Palma, Bueno Aires, 1999.

⁴ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición; Sentencia N.º 004-11-SIN-CC

⁶ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 275.

⁷ *Ibidem*, Pág. 276.

Por otro lado, el principio de equidad guarda relación con el **principio de proporcionalidad**, entendido 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. Para que un tributo guarde armonía con el principio de proporcionalidad, es necesario que su tarifa sea fijada en función de la aptitud para contribuir que tienen los contribuyentes, pues de esa manera se garantizará que un tributo sea justo y legítimo. Bajo esta perspectiva, debe entenderse que la proporcionalidad y equidad deben apreciarse como un solo concepto que denota justicia tributaria, toda vez que el elemento esencial de la equidad en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, solo puede cumplirse tomando en cuenta la aptitud contributiva de los propios contribuyentes del tributo.

Respecto a la relación existente entre los principios de equidad y proporcionalidad, el jurista Sergio Francisco de la Garza⁸, manifiesta que la justicia imperante en materia tributaria es la llamada justicia distributiva, la cual puede traducirse en el ámbito fiscal como un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales frente a la carga tributaria (principio de equidad); sin embargo, advierte el tratadista, tal postulado no se puede cumplir si no se toman en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos, es decir, aplicando el principio de proporcionalidad.

Asimismo, 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 Villegas⁹, 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.

Bajo esta perspectiva, 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 otro lado, 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. Por estas circunstancias, ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo

y desproporcionado de un tributo, se restringe en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, afectándose así 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 cuanto 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”¹⁰. 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 se ha evidenciado que la equidad es sinónimo de justicia, por lo que en este principio constitucional se engloban, articulan y sintetizan 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, mismas que no solo limitan el poder tributario con el que cuenta el Estado, sino que reconocen 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.

Dicho esto, en base a los argumentos vertidos por el accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la Ordenanza, correspondientes al cobro de tasas generadas por la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad. Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho de 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

⁸ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 135.

⁹ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 278.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 280

la República¹¹ y la ley¹², 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 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 público real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley¹³, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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

¹¹ 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.

¹² 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; (...)

¹³ 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. (...)

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente lo que se refiere a la fijación de su tarifa. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del municipio de Manta pueda crear la Ordenanza objeto de análisis. Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁴, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las tasas fijadas por la municipalidad de Manta 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. Dentro de este punto, bien vale la pena puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GADS municipales, pues ello sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado monto de sus tarifas, asunto que precisamente deberá dilucidar este organismo dada la connotación constitucional que ha alcanzado esta denuncia.

En razón a lo expuesto, es procedente entrar a un análisis pormenorizado del artículo cuya inconstitucionalidad se ha demandado. Para ello, resulta importante indicar que dentro del artículo 18 de la Ordenanza se establecen siete tasas municipales por el uso u ocupación del espacio público, siendo los sujetos pasivos de dichos tributos las personas naturales o jurídicas de carácter privado, así como las sociedades nacionales o extranjeras de carácter privado que activen el hecho generador establecido en cada una de ellas. Adicionalmente, cabe señalar que dichas tasas han concebido un cálculo diario de la tarifa, la cual a su vez está fijada en base a un valor porcentual de la remuneración básica unificada RBU o en base a un valor fijo a pagar; no obstante, el pago se realiza una vez al año, conforme lo establece la Ordenanza en análisis.

¹⁴ Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

Es así que: **1)** El Art. 18 numeral 1 establece el pago de una tasa por cada estructura metálica que se coloque en la zona urbana o rural del cantón, bajo una tarifa diaria del 20% de la RBU. Esto, como dato referencial, implica que para el año 2015, en donde la RBU fue fijada en USD \$ 354, se deberá pagar una tarifa diaria de USD \$ 70,80 por cada estructura metálica, es decir un pago anual de USD \$ 25.842,00; **2)** El Art. 18 numeral 2 establece el pago de una tasa por cada antena de telecomunicación celular que se coloque en lo alto de las estructuras, bajo una tarifa diaria del 10 % de la RBU, es decir, una tarifa diaria de USD \$ 35,4; **3)** El Art. 18 numeral 3 establece el pago de una tasa por cada antena de radio ayuda y radioaficionado que se coloque dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de USD \$ 0,10 diarios; **4)** El Art. 18 numeral 4 establece el pago de una tasa por cada antena para radio emisoras comerciales que se coloque dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de USD \$ 1,50 diarios; **5)** El Art. 18, numeral 5 establece el pago de una tasa por cada antena parabólica para recepción de la señal comercial de televisión satelital que se coloque dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de USD \$ 0,30 diarios; **6)** El Art. 18 numeral 6 en su primer párrafo establece el pago de una tasa cuya primera tarifa es de USD \$ 0,02 diarios por cada metro lineal de cable tendido aéreo. Así como una segunda tarifa prevista en el párrafo segundo del mismo numeral de USD \$ 0,15 anuales por metro lineal de cable, la cual deber pagarse durante el tiempo que dure el trabajo de soterramiento de las líneas de tendido aéreo, y una vez que concluya dicho trabajo, las empresas pagarán una tarifa anual de USD \$ 0,08 por metro lineal de tendido soterrado; y finalmente, **7)** El Art. 18 numeral 7 establece el pago de una tasa por cada poste que se instale dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de USD \$ 3,60 diarios.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por el accionante a esta Corte, mismo 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 la 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 inobservando 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 el cobro elevado en las tasas que regulan, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual promedio por abonado fijo que realiza una empresa que brinda servicios de telecomunicación, 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 \$ 0.40	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.

Por otro lado, la Corte Constitucional, dentro de su sentencia N.º 016-15-SIN-CC, en donde se declara la inconstitucionalidad del artículo 18 la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza que regula la instalación de postes y líneas de media y baja tensión de línea eléctrica y de telecomunicaciones aéreas y subterráneas en el cantón Chone, realiza, por señalamiento del accionante, un análisis comparativo entre dicha ordenanza y la Ordenanza equivalente que rige en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que varía entre los USD \$ 0,08 y 0,35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material. Mientras que, según se establecía en el artículo 18 de la Ordenanza del cantón Chone, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de USD \$ 0,01 por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de USD \$ 3,65 por cada metro de cable. Bajo esa misma línea, si comparamos la Ordenanza Metropolitana con la Ordenanza del cantón Manta, específicamente, con

la tarifa fijada en el artículo 18 numeral 6, primer párrafo, podemos observar que en dicho cantón se ha fijado una tarifa por metro lineal de cable que representa al año el valor de USD \$ 7,3, es decir, en términos comparativos, esta última tarifa correspondiente al cantón Manta es veintiún veces más alta que la tarifa mayor (USD \$ 0,35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito; circunstancia que se produce principalmente por la idea de establecer una tarifa diaria, cuando lo adecuado, según de desprender del informe técnico previamente analizado, así como de otras ordenanzas que rigen dentro del Ecuador, es establecer una tarifa anual dentro de este tipo de tasas.

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

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, 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.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgreden el principio tributario de proporcionalidad, en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas. En el presente caso, considerando los elevados montos que la municipalidad de Manta pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las empresas al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación, al punto que este último exceda los propios ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial, según se desprende del informe técnico que ha sido materia de análisis.

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

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

Bajo el paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, cualquier contradicción de disposiciones normativas con el texto constitucional y, en la especie, con los derechos en ella consagrados, será declarada inválida del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003 reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 214 del 27 de noviembre de 2014, contraviene la Constitución.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional conmina a la municipalidad de Manta a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y, en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Asimismo, se recuerda que conforme lo ha señalado esta Corte dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, en base a los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República, el cobro de una tasa por el uso de un espacio aéreo y el subsuelo dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, es de competencia exclusiva del Estado central y no de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que se resolvió en dichas sentencias eliminar de las normas que constan dentro de las ordenanzas, las palabras “uso de espacio aéreo” y “subsuelo”, entendiéndose que las mismas hacen referencia a competencias exclusivas del Estado central dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones; circunstancia por la cual la municipalidad del cantón Manta deberá adecuar su normativa a lo señalado en dichas sentencias, eliminando el cobro de tasas por el uso del espacio aéreo y el subsuelo, por no ser materia susceptible de regulación por aquel nivel de gobierno.

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 acción pública de inconstitucionalidad presentada.
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003 reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 214 del 27 de noviembre de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.
3. Se conmina a la municipalidad del cantón Manta a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe 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 N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC emitidas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0010-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 029-15-SIN-CC

CASO N.º 0011-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Corte Constitucional el 26 de marzo de 2015, por María del Carmen Burgos Macías, en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones, CONECEL S. A.

La disposición cuya declaratoria de inconstitucionalidad pretende la accionante es el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el 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 Jipijapa, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 309 del 12 de agosto de 2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia de que 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 sustanciando, y los casos N.º 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15-IN, 0014-15-IN y 0015-15-IN en Sala de Admisión.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, en providencia dictada el 21 de abril de 2015 a las 13:39, admitió a trámite la presente acción.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 666-CCE-SG-SUS-2015 del 06 de mayo de 2015, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria en la misma fecha, remitió el expediente N.º 0011-15-IN, al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, en su calidad de juez sustanciador, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante providencia del 12 de mayo de 2015 a las 08h30, avocó conocimiento de la presente acción.

De la demanda y sus argumentos

La accionante, en lo principal manifiesta, que en el Ecuador no existió una definición de tasa hasta que en el año 2009 la Corte Constitucional la perfiló como aquel “tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”.

Considera que posteriormente, el artículo 567 del COOTAD estableció que: “Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación”.

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

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

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

Establece que conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada, se pretende que CONECEL pague las tasas puntualizadas en dicha normativa, lo cual a su parecer es inconstitucional, porque transgrede el principio de equidad dispuesto en el artículo 300 de la Constitución de la República, debido a que el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

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

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

Norma cuya inconstitucionalidad se acusa

Art. 18 Valorización de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjeras 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 y el espacio aéreo municipal en el Cantón JIPIJAPA; tasas que se cancelarán por los siguientes 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 20 % del RBU diario por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, estas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a tres 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 permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

7 Postes: Las empresas privadas pagarán 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.

Pretensión

La accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las siguientes tasas por quebrantar el principio de equidad tributaria, establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República:

1. La "...tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo", establecida en el artículo 18,6° de la Ordenanza.
2. Aquella que 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 20 % del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo".
3. Aquella fijada para las antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital que: "... pagarán el equivalente a tres 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".
4. Aquella establecida en el artículo 18,1° de la Ordenanza en la que " Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del CANTON JIPIJAPA y otras, pagaran el 20% del RBU..."
5. La "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.", establecida en el último inciso del artículo 18 de la Ordenanza.

Argumentos de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 19 de mayo de 2015, manifiesta:

Que la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 261 numeral 10 determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia, entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Manifiesta que el servicio público de telecomunicaciones está dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo 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 implica que de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema dispondrá y fijará precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso el de telecomunicaciones.

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

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

Determina que en la Ordenanza impugnada se encuentra el cobro de una tasa por la correspondiente utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Jipijapa, lo cual, a su criterio, contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución, que indica:

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

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para:

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.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título III control abstracto de constitucionalidad, artículos 74 a 98, regimenta esta acción concretamente en el artículo 74 que señala:

Art. 74.- Finalidad.- 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 normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Análisis constitucional del caso

Marco General

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

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

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

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

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

Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo que se dicte no vaya a ser inocuo.

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

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

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

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

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia, y a partir

¹ Ver Art. 424 CRE.

² Ver Art. 425 CRE.

³ Ver Art. 426 CRE.

⁴ Ver Art. 427 CRE.

de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contravienen los contenidos constitucionales o no.

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

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

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

Examen de constitucionalidad por la forma

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

Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

Determinación del problema jurídico

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jipijapa, en el caso que se analiza, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

Resolución del problema jurídico

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Jipijapa, en el caso que se analiza, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

En el caso sometido a estudio, cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la Ordenanza expedida por el GAD municipal del cantón Jipijapa, referente a la regulación

de la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, por lo que inicialmente hay que hacer relación al artículo 240 de la Constitución de la República que establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GADS municipales ha sido ejercida a través de ordenanza, con la que pretende regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o

jurídicas privadas, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GADS municipales.

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

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

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas, para determinar si el GAD municipal de Jipijapa, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, no ha infringido ninguna norma constitucional o ha extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Luego del análisis desarrollado en líneas anteriores con respecto a la inconstitucionalidad formal, cabe dilucidar a continuación si el contenido impugnado de la ordenanza referente a la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, contravienen el texto constitucional, específicamente lo establecido en los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República.

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

Determinación de los problemas jurídicos

1. **La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?**
2. **La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto 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. **La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?**

Resolución de los problemas jurídicos

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

El desarrollo del presente problema jurídico se realizará partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico, para posteriormente desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

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

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

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 006-09-SIC-CC⁵, ha establecido que:

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

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Resaltado no pertenece al texto).

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 estratégico⁶.

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

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

⁶ 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.”

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

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

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 008-15-SIN-CC⁷, estableció 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 telecomunicaciones⁸.

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

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

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, 31 de marzo de 2015

⁸ Ver: tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Concesiones para:

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

Permisos para:

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

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

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

En tal sentido, respecto 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 lo transcrito se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibidem*, 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– que la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

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

Respecto a 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 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 en sentencia N.º 008-15-SIN-CC que:

De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador.

Se ha determinado, entonces, que la tasa que cobran los Municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, regladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por Uso de Frecuencias.

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

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular, la utilización u ocupación del

espacio público o la vía pública, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio 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 el CONATEL, el que regula el ámbito de las telecomunicaciones a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub 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 el artículo 3 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 numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

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

Al respecto, en el numeral 6 del artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Jipijapa, se determina:

Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo, suelo o subsuelo.

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

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la Ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de \$ 0.01 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Jipijapa, 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 telecomunicaciones⁹.

En este sentido, la Corte Constitucional, en 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.

⁹ 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.

De igual manera, se debe destacar que el numeral 6, artículo 18 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 un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo (...)

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 constitucional¹⁰.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub júdice*, 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 y de la frase “subsuelo”.

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

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

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia”; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma 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.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, pág. 34

Al respecto, 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, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones (...).

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

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía establecido 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 Jipijapa.

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

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

Hay que destacar que la norma impugnada de la ordenanza municipal del cantón Jipijapa es la contenida en el artículo 18, por lo que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus numerales en los problemas jurídicos precedentes, hay que determinar si los numerales 1, 5 y 7 del mencionado artículo vulneran el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia 016-15-SIN-CC, indicando además que el estudio de los numerales 2, 3, 4 y 6 también se incluirá por cuestiones de comprensión.

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

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.

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico¹¹, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale, y que como tal deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la carta suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución¹².

En relación a lo antes señalado, en base a los argumentos vertidos por la accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal de Jipijapa, específicamente en los numerales 1, 5 y 7 materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad.

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

En primer lugar, debemos partir del hecho de 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

¹¹ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 0016-15-SIN-CC: Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

la República¹³ y la ley¹⁴, le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

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

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el Gobierno Municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley¹⁵, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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

¹³ 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.

¹⁴ 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; (...)

¹⁵ 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. (...)

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

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁶, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

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

Hay que puntualizar dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, que no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GADS municipales, pues ello sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta impugnar la creación de dichas tasas, sino el elevado costo de sus tarifas.

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

¹⁶ Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

Por la necesidad de ejemplificar los costos de las tarifas establecidas en el artículo 18 de la ordenanza impugnada, se procederá a realizar el análisis de todas las tasas fijadas, sin perjuicio de que algunas han sido ya declaradas inconstitucionales dentro de los problemas jurídicos precedentes.

Así, la “Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio–LMU 40”¹⁷, establece dentro de su Capítulo VII las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que varía entre los 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 numeral 6 del artículo 18 de la Ordenanza del cantón Jipijapa, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de USD \$ 0.01 por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de USD \$ 3.65 por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala el accionante, esta última tarifa es diez veces más alta que la tarifa mayor (USD \$ 0.35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la Ordenanza, se puede observar de igual forma que, en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo, se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) en el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, USD \$ 70.8 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015¹⁸. 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. 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a USD \$ 1.50 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.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que pueden generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por la accionante y que consta a fojas 8 a 10 del expediente, elaborado por la Escuela Superior Politécnica del

Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual ciertamente puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia la accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza alcanzan valores desproporcionados con relación a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

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

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

Facturación anual por abonado fijo	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 \$ 0.40	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.

En virtud de lo analizado, esta Corte observa que efectivamente las tarifas fijadas dentro del artículo impugnado alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas, que bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso

¹⁷ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

¹⁸ Acuerdo Ministerial N.º 0256 del 30 de diciembre de 2014, suplemento del Registro Oficial N.º 256 del 02 de febrero de 2015.

del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia, y en consecuencia, de cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

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

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

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

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes en el cantón Jipijapa, transgrede de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 18 contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

se declara la inconstitucionalidad del inciso primero y los numerales 1, 5 y 7 del artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Jipijapa.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la municipalidad de Jipijapa a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Jipijapa, publicada en el Registro Oficial N.º 309 del 12 de agosto de 2014; de la frase “espacio aéreo Municipal” y “subsuelo” en el artículo 1, y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en el primer inciso del artículo 3; por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón Jipijapa, 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.

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.

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el cantón Jipijapa cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente, el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente.

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenecen al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

2. Conminar a la Municipalidad de Jipijapa a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.

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 a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0011-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 030-15-SIN-CC

CASO N.º 0012-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma fue interpuesta ante la Corte Constitucional, el 26 de marzo del 2015, por la abogada María del Carmen Burgos Macías en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL) en adelante CONECEL.

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 0012-15-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 relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN, 0053-14-IN, 0055-14-IN que se encuentran sustanciándose, y 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN y 0011-15-IN en Sala de Admisión.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 21 de abril de 2015, 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 u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar”, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 353 del 14 de octubre de 2014.

De igual forma, la Sala dispuso que se publique un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y 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 del cantón San Miguel de Bolívar, así como al procurador general del Estado a fin de 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 extraordinaria del 11 de marzo de 2015, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa.

Norma impugnada

La abogada María del Carmen Burgos Macías en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECCEL), mediante acción pública de inconstitucionalidad de norma presentada el 26 de marzo de 2015, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 353 del 14 de octubre de 2014, en adelante la Ordenanza. Cuyo texto señala:

Art. 18 Cobro de una Tasa.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el Cantón San Miguel de Bolívar.

Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 15% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

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 3% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a cinco 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.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

Postes: Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio aéreo, suelo o subsuelo.

De la solicitud y sus argumentos

La accionante fundamenta su pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad sobre el hecho de 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.

Para la accionante, el principio de equidad impone que toda tasa, entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público, debe ser fijada bajo criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. De tal forma que si una tasa es desproporcionada frente al beneficio rompe el principio de equidad y por tanto, es inconstitucional. En este sentido, la accionante manifiesta que el uso u ocupación de bienes públicos puede efectivamente ser objeto de una tasa municipal, siempre que dicho cobro esté configurado como una contraprestación vinculada a dicho uso u ocupación, en los términos establecidos por la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 003-09-SIN-CC en donde se define lo que es una tasa, en función de lo previsto en el artículo 567 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y además, de respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República y entre ellos, el principio de equidad.

Se manifiesta asimismo, que las tasas fijadas en la Ordenanza no solo son desproporcionales frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación sino que en función al estudio técnico realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral; dichos valores que se cobran representan cincuenta veces la utilidad de los operadores. En base a aquello, la accionante concluye que de mantenerse las tarifas fijadas en aquellas tasas la industria privada de telecomunicación colapsará.

Contestación a la demanda

Alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Miguel de Bolívar

Mediante escrito presentado el 25 de mayo de 2015, el doctor Leonidas Yanez Olalla y el abogado Marcelo Gaibor Vinueza en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón

San Miguel de Bolívar, respectivamente, exponen frente a la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza, los siguientes argumentos:

Que, las tasas creadas dentro de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad se impugna nace no como una contraprestación sino como el uso de los bienes de dominio público, las infraestructuras que existen en la ciudad por inversión de la municipalidad, tendidos de redes y postes, el mantenimiento de dichos bienes, así como por la cantidad de usuarios que utilizan el servicio, lo que significa que los valores contenidos en el artículo 18 de la Ordenanza son constitucionales ya que nacen a partir de la vigencia de la Constitución, el Código Tributario y del artículo 567 del COOTAD.

Asimismo, manifiestan que la fundamentación establecida en la ordenanza impugnada se basó en presupuestos legales y técnicos, consecuentemente, aclaran las autoridades seccionales que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de San Miguel de Bolívar emitió una ordenanza que no guarda como objeto delegar los servicios de telecomunicación, ni está cobrando una tasa por concesión hacia las empresas privadas, sino por la implementación de estructuras metálicas por el uso del suelo, subsuelo y espacio aéreo municipal, conforme lo determina el artículo 567 del COOTAD.

En este sentido, solicitan el archivo de la acción de inconstitucionalidad presentada al carecer de sustento legal.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito ingresado a esta Corte el 19 de mayo de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta lo siguiente:

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

Que, de acuerdo al mandato constitucional contemplado en el artículo 264 numeral 2, es competencia de los Gobiernos Municipales ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo y para aquello podrá crear, modificar o suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Que, el artículo 18 de la Ordenanza, contraviene el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador por lo establecido en el artículo 240 *ibidem*. Además, que las ordenanzas como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no pueden estar en contraposición a la norma suprema, y por tanto, solicitan al Pleno de la Corte Constitucional que declare inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución de la República.

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 54 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 anteriores fallos¹, 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 del cual todos los poderes públicos así como también los particulares nos hallamos sometidos a las normas contenidas en la Carta Fundamental.

De esta manera, el nuevo modelo constitucional ecuatoriano prevé el denominado control abstracto de constitucionalidad en el sentido de 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 este 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.

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; cual es la norma constitucional que el juez

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0002-10-SIN-CC, R.O. 188-S, 7-V-2010.

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, los legitimados activos solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 353 del 14 de octubre de 2014. En virtud de aquello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

Determinación del problema jurídico

Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regulan la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Resolución del problema jurídico.-

Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Una vez planteado el problema jurídico a analizarse, esta Corte ve pertinente en primera instancia identificar la naturaleza y alcance de los principios constitucionales tributarios y la importancia de que estos sean aplicados dentro del ámbito tributario y específicamente dentro de la “potestad tributaria” o también llamado “poder tributario”

del que goza el Estado. Precisamente, para comprender la importancia de dichos principios y su incidencia en el régimen tributario, es necesario ubicar el alcance de esta potestad. Para el 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”²; es decir, la atribución originaria, 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.

Ahora bien, 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 de 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.

En definitiva, la trascendencia de que estos principios tributarios estén previstos dentro del marco constitucional radica principalmente en que a través de ellos se pueda regular de manera directa el poder tributario que emana de la soberanía estatal. Precisamente, este fenómeno acogido por la mayoría de constituciones occidentales de elevar a rango constitucional los principios tributarios, es lo que ha dado origen al derecho constitucional tributario, el cual es visto por la jurista Catalina García Vizcaino como:

El conjunto de normas y principios que surgen de las constituciones y cartas, referentes a la delimitación de competencias tributarias entre distintos centros de poder (nación, provincias, estados) y la regulación del poder tributario frente a los sometidos a él, dando origen a los derechos y garantías de los particulares, aspectos, este último, conocido como el de garantías de contribuyentes, las cuales representan, desde la perspectiva estatal, limitaciones constitucionales al poder tributario³.

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

Art. 300.- El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad

² Héctor Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 252.

³ Catalina García Vizcaino, Derecho Tributario consideraciones económicas, Tomo I, De Palma, Bueno Aires, 1999.

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.

Igualmente, es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico⁴, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y que como tal deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución. Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC⁵, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la Norma Constitucional.

Dicho esto, según se desprende de los argumentos vertidos por el accionante, el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, 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”. Ahora bien, 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 jurista Héctor Villegas, señala: “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”⁶, 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”⁷ y por lo tanto, inconstitucional.

Por su parte, la Corte Constitucional, 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.

Por otro lado, el principio de equidad guarda relación con el **principio de proporcionalidad**, entendiendo 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. Para que un tributo guarde armonía con el principio de proporcionalidad, es necesario que su tarifa sea fijada en función de la aptitud para contribuir que tienen los contribuyentes pues de esa manera, se garantizará que un tributo sea justo y legítimo. Bajo esta perspectiva, debe entenderse que la proporcionalidad y equidad deben apreciarse como un solo concepto que denota justicia tributaria, toda vez que el elemento esencial de la equidad en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, solo puede cumplirse tomando en cuenta la aptitud contributiva de los propios contribuyentes del tributo.

Respecto de la relación existente entre los principios de equidad y proporcionalidad, el jurista Sergio Francisco de la Garza⁸ manifiesta que la justicia imperante en materia tributaria es la llamada justicia distributiva, la cual puede traducirse en el ámbito fiscal como un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales frente a la carga tributaria (principio de equidad); sin embargo, advierte el tratadista, tal postulado no se puede cumplir si no se toman en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos, es decir, aplicando el principio de proporcionalidad.

Asimismo, el principio de equidad guarda directa relación con el **principio de no confiscatoriedad**, el cual desarrolla

⁴ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición; Sentencia N.º 004-11-SIN-CC

⁶ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 275.

⁷ *Ibidem*, Pág. 276.

⁸ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 135.

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 Villegas⁹, 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.

Bajo esta perspectiva, 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 del principio de legalidad, en cuyo caso el cobro del tributo no tenía razón de ser. Por otro lado, 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. Circunstancias por las cuales, ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo y desproporcionado de un tributo, restringen en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, afectándose así 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 cuanto 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”¹⁰. 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, 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.

Dicho esto, en base a los argumentos vertidos por el accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad. Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, estamos frente a 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 República¹¹ y la ley¹², 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 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 público real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley¹³, el monto o tarifa fijado para

¹¹ 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.

¹² 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; (...)

¹³ 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. (...)

⁹ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 278.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 280

cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la Municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un Gobierno Municipal puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento, en la medida en que estos últimos son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o evidentemente, de un bien privado. En este tipo de tasa 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. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente, ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente lo que se refiere a la fijación de su tarifa. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del Municipio de San Miguel de Bolívar pueda crear la ordenanza objeto de análisis. Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁴, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador en su intento, de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las tasas fijadas por la Municipalidad de San Miguel de Bolívar por el uso del espacio público dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad y junto a ello, al resto de principios desarrollados en el presente fallo. Dentro de este punto, bien vale la pena puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular, los GADS municipales, pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el

caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado monto de sus tarifas, asunto que precisamente deberá dilucidar este Organismo dada la connotación constitucional que ha alcanzado esta denuncia.

En razón a lo expuesto, es procedente entrar a un análisis pormenorizado del artículo cuya inconstitucionalidad se ha demandado. Para ello, resulta importante indicar que dentro del artículo 18 de la Ordenanza se establecen siete tasas municipales por el uso u ocupación del espacio público, siendo los sujetos pasivos de dichos tributos las personas naturales o jurídicas de carácter privado, así como las sociedades nacionales o extranjeras de carácter privado que activen el hecho generador establecido en cada una de ellas. Adicionalmente, cabe señalar que dichas tasas han concebido un cálculo diario de la tarifa, la cual, a su vez, está fijada en base a un valor porcentual de la remuneración básica unificada RBU o a un valor fijo a pagar, no obstante, el pago se realiza una vez al año conforme lo establece la ordenanza en análisis.

Es así que: **1)** El artículo 18, primer párrafo, establece el pago de una tasa por cada estructura metálica que se coloque en la zona urbana o rural del cantón, bajo una tarifa diaria del 15% de la RBU. Esto como dato referencial implica que para el año 2015, en donde la RBU fue fijada en \$ 354 USD, se deberá pagar una tarifa diaria de \$ 53,10 USD por cada estructura metálica, es decir, una tasa anual de \$ 19.381,50 USD; **2)** El artículo 18, segundo párrafo, establece el pago de una tasa por cada antena de telecomunicación celular que se coloque en lo alto de las estructuras, bajo una tarifa diaria del 3% de la RBU, es decir una tarifa diaria de \$ 10,62 USD; **3)** El artículo 18, tercer párrafo, establece el pago de una tasa por cada antena de radio ayuda y radioaficionado que se coloque dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de \$ 0,25 USD diarios; **4)** El artículo 18, cuarto párrafo, establece el pago de una tasa por cada antena para radio emisoras comerciales que se coloque dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de \$ 1,50 USD diarios; **5)** El artículo 18, quinto párrafo, establece el pago de una tasa por cada antena parabólica para recepción de la señal comercial de televisión satelital que se coloque dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de \$ 0,05 USD diarios; **6)** El artículo 18, sexto párrafo, establece el pago de una tasa por cada metro lineal de cable tendido en el área geográfica del cantón, bajo una tarifa \$ 0,01 USD diarios y, finalmente, **7)** El artículo 18 numeral 7 establece el pago de una tasa por cada poste que se instale dentro del área geográfica del cantón, bajo una tarifa de \$ 0,25 USD diarios.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por el accionante a esta Corte, el mismo 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

¹⁴ Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual, ciertamente, puede orientar a este Organismo a identificar si, conforme lo denuncia la 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 el cobro elevado en las tasas que regulan, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual promedio por abonado fijo que realiza una empresa que brinda servicios de telecomunicación, 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
\$ 407.04 US	\$ 28.98 US	\$ 0.40 US	\$ 1.460,00 US

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.

Por otro lado, la Corte Constitucional, dentro de su sentencia N.º 016-15-SIN-CC, en donde se declara la inconstitucionalidad del artículo 18 la Ordenanza Sustitutiva a la ordenanza que regula la instalación de postes y líneas de media y baja tensión de línea eléctrica y de telecomunicaciones aéreas y subterráneas en el cantón Chone, realiza, por señalamiento del accionante, un análisis comparativo entre dicha ordenanza y la ordenanza equivalente que rige en el Distrito Metropolitano de Quito en donde por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0,08 y 0,35 USD anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material. Mientras que, según se establecía en el artículo 18 de la Ordenanza del cantón Chone, las empresas que ubiquen dicho cableado debían pagar diariamente un valor de \$ 0,01 USD por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de USD \$ 3,65 por cada metro de cable. Bajo esa misma línea, si comparamos la Ordenanza Metropolitana con la Ordenanza del cantón San Miguel de Bolívar, específicamente, con la tarifa fijada en el artículo 18, sexto párrafo, podemos observar que en dicho cantón se ha fijado una tarifa por metro lineal de cable que representa al año el valor de \$ 3,65 USD, es decir, en términos comparativos, esta última tarifa correspondiente al cantón San Miguel

de Bolívar es diez veces más alta que la tarifa mayor (\$ 0,35 USD) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito. Circunstancia que se produce principalmente por la idea de establecer una tarifa diaria, cuando lo adecuado, según se desprender del informe técnico previamente analizado, así como de otras ordenanzas que rigen dentro del Ecuador, es establecer una tarifa anual dentro de este tipo de tasas.

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

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, 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.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues, recordemos que dicho concepto, representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas. En el presente caso, considerando los elevados montos que la Municipalidad de San Miguel de Bolívar pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las empresas al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación, al punto que este último exceda los propios ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial, según se desprende del informe técnico que ha sido materia de análisis.

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

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

Bajo el paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, cualquier contradicción de disposiciones normativas con el texto constitucional y en la especie, con los derechos en ella consagrados, será declarada inválida del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 353 del 14 de octubre de 2014, contraviene la Constitución.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional conmina a la Municipalidad de San Miguel de Bolívar 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 el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Asimismo, se recuerda que conforme lo ha señalado esta Corte dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, en base a los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República, el cobro de una tasa por el uso de un espacio aéreo y el subsuelo dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, es de competencia exclusiva del Estado central y no de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que se resolvió en dichas sentencias eliminar de las normas que constan dentro de las ordenanzas, las palabras “uso de espacio aéreo” y “subsuelo”, entendiéndose que las mismas hacen referencia a competencias exclusivas del Estado central dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones; circunstancia por la cual, la Municipalidad del cantón San Miguel de Bolívar deberá adecuar su normativa a lo señalado en dichas sentencias, eliminando el cobro de tasas por el uso del espacio aéreo y el subsuelo por no ser materia susceptible de regulación por aquel nivel de Gobierno.

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 acción pública de inconstitucionalidad presentada.
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, antenas, antenas parabólicas, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Miguel de Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 353 del 14 de octubre de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.
3. Se conmina a la Municipalidad del cantón San Miguel de Bolívar 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 las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) 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, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 29 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0012-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 05 de agosto de 2015

SENTENCIA N.º 031-15-SIN-CC

CASO N.º 0054-14-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Igor Krochin Lapentty comparece, por los derechos que representa de TELCONET S. A., en su calidad de apoderado, y presenta demanda de inconstitucionalidad en contra de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 05 de diciembre de 2014, certificó que en relación a la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos N.º 0054-14-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN; 0031-14-IN; 0033-14-IN; 0034-14-IN; 0035-14-IN; 0036-14-IN; 0037-14-IN; 0038-14-IN; 0039-14-IN; 0040-14-IN; 0041-14-IN; 0042-14-IN; 0043-14-IN; 0044-14-IN; 0045-14-IN; 0046-14-IN; 0051-14-IN; 0052-14-IN y, 0053-14-IN.

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

La Sala de Admisión integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en ejercicio de su competencia, el 05 de febrero de 2015, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0054-14-IN, disponiendo como medida cautelar la suspensión provisional de la aplicación del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014, ordenándose al Gobierno Autónomo Descentralizado de San Lorenzo, abstenerse de efectuar cualquier acto que tenga como objetivo la aplicación de la disposición acusada, así como de expedir cualquier norma que tenga un objeto similar a lo dispuesto en el artículo 18 de la antes referida ordenanza.

Se dispuso también correr traslado con la providencia de avoco al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Lorenzo del Pailón y al procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de 15 días. Además se puso en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

Junto con el memorando N.º 422-CCE-SG-SUS-2015 suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional Jaime Pozo Chamorro, mediante el cual se hace conocer del sorteo de las causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 25 de marzo de 2015, se remitió al juez Alfredo Ruiz Guzmán el caso signado con el N.º 0054-14-IN.

El 12 de mayo de 2015 a las 08h01, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán en su calidad de sustanciador avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

Norma impugnada

El señor Igor Krochin Lapentty en su calidad de apoderado y representante legal de TELCONET S. A., a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad de norma, solicitó a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014, que establece:

Art. 18 Cobro de una Tasa.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio, emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el cantón San Lorenzo.

Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas y 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.

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 5% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas para radio ayuda radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a cinco 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.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

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". (Subrayado fuera de texto).

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo Igor Krochin Lapentty en calidad de apoderado y representante legal de TELCONET S. A., en lo principal, hace las siguientes exposiciones:

Que en el Ecuador no existió una definición de tasa hasta que en el año 2009 la Corte Constitucional la perfiló como aquel "tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal". Considera que posteriormente, el artículo 567 del COOTAD estableció que: "Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación".

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

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

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

Establece que conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ordenanza –materia de la impugnación– se pretende que Telconet pague las tasas puntualizadas en los incisos segundo, séptimo y último de la enunciada norma, lo cual –manifiesta– es inconstitucional porque transgrede el principio de equidad dispuesto en el artículo 300 de la Constitución de la República, debido a que el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

Dice que el "Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para infraestructura de Telecomunicaciones" realizado

por la Escuela Superior Politécnica del Litoral señala que en varios Gobiernos Municipales –entre ellos, el del cantón San Lorenzo del Pailón– se cobra a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado.

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

Contestación a la demanda

Alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo

Comparecen el doctor Gustavo Eleodoro Samaniego Ochoa y el abogado Hiber Iván Chirán Vivero en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo, respectivamente, quienes, en referencia a la demanda de inconstitucionalidad presentada, manifiestan en lo principal lo siguiente:

Que conforme lo establece la disposición final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que consagra la supletoriedad de las normas del Código de Procedimiento Civil, de conformidad a lo dispuesto en este cuerpo legal en los artículos 289 y 319 –dicen– que presentan recurso horizontal de reforma al auto de admisión, emitido el 05 de febrero de 2015 a las 10h31, respecto a que en el considerando tercero, numeral uno, que se refiere a la medida cautelar se dispuso: “suspender provisionalmente la aplicación del Art. 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendidos de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo” (sic).

Consideran que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aplicada al caso *in examine*, significaría que las sentencias interpretativas de la Corte Constitucional se considerarán precedente constitucional con carácter vinculante, de obligatorio cumplimiento por parte de los jueces de la Corte Constitucional, de la Función Judicial y de todos los servidores públicos. Ello, en alusión a que el auto de admisión –dicen– no guardaría conformidad y un criterio uniforme con el emitido por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 008-10-SIN-CC, publicada en el Registro Oficial 250-S del 4 de agosto de 2010, que –a su criterio– en su parte medular, se establece que no es pertinente una medida cautelar en los actos normativos de carácter general –refiriéndose a la presente acción constitucional– porque, consideran, que la decisión de ordenar una medida cautelar sobre actos normativos de carácter general a más de convertirse en

un pronunciamiento anticipado, atentaría a la seguridad jurídica de todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano, más aun, cuando las normas jurídicas gozan de la “presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas” como así lo estipula el artículo 76 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

No obstante, asumen que si bien es cierto que esta sentencia interpretativa de la Corte Constitucional se refiere al artículo 87 de la Constitución de la República y no al 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que trata de la suspensión provisional de la disposición que demanda su inconstitucionalidad –consideran– que al igual que en el antes enunciado artículo 87, se refieren a las medidas cautelares, es decir, que se aplicaría para el presente caso la varias veces referida sentencia interpretativa.

Finalmente, consideran que la decisión tomada en el auto de admisión sobre la medida cautelar de suspensión provisional de una disposición que goza de la presunción de constitucionalidad dentro del marco jurídico ecuatoriano, podría tener un efecto bumerán, toda vez, que si se concede esta medida sería obligatoria para la Corte Constitucional, en aplicación del principio de igual contemplado en la Constitución, que cualquier de esta naturaleza tenga la obligación de acoger, en virtud de lo cual el sistema jurídico ecuatoriano se tornaría en caótico e inestable y no existiría seguridad jurídica.

Mediante las consideraciones antes enunciadas solicitan a la Corte Constitucional que reforme el auto de admisión del 05 de febrero de 2015 a las 10h01, en la parte pertinente de su considerando tercero, numeral uno, relativo a la medida cautelar de suspensión provisional.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal expone:

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10 determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia de entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Dice que consistentemente, el servicio público de uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, telecomunicaciones, están dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo que el Estado central, de acuerdo al artículo 313 *ibidem*, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica, de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema, disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos, en este caso, el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

Considera que queda evidenciado, por la norma constitucional, que el único facultado para administrar y disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de telecomunicaciones es el Estado central, quien, a su vez, siempre ejercerá control y regulación encaminados a

garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, porque no debe olvidarse que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado central y que en ello, radica la prestación eficiente de los mismos a todos los habitantes del territorio nacional.

Por otra parte, asumen, que de acuerdo al mandato constitucional estatuido en el artículo 264.2, son competencia de los gobiernos municipales, entre otras, la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo y que para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras, por lo que –dice– que la creación de tasas o contribuciones está en relación directa y exclusiva al ámbito de las atribuciones constitucionales señaladas.

Determina que en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada se dispone el cobro de una tasa por la correspondiente utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón San Lorenzo, lo cual –a su criterio– contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que indica: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Ello, agrega, debido a que el artículo 240 de la Carta constitucional señala que: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.

Conforme a lo enunciado precedentemente considera que para el presente caso, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se les reconoce 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 misma, en virtud de lo cual solicita al Pleno de la Corte Constitucional que 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 pronunciarse sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el

artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 numeral 1 literales c y d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y conforme a lo enunciado en los artículos 3 numeral 2 literales c y d, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en el presente caso, de la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, dentro del cantón San Lorenzo, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014.

Análisis constitucional del caso

Marco general

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

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

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

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

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que, sin embargo,

conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la Norma Suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma¹; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos.⁴

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad como un medio de control constitucional, tiene trascendencia en tanto se erige como en el medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

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

¹ Ver Art. 424 CRE.

² Ver Art. 425 CRE

³ Ver Art. 426 CRE

⁴ Ver Art. 427 CRE

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio, compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contravienen los contenidos constitucionales o no.

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

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

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

Examen de constitucionalidad por la forma

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

De acuerdo con estas premisas conviene plantear el problema jurídico a ser resuelto de la siguiente forma:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de la ordenanza materia de la impugnación?

En el caso sometido a estudio cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la ordenanza expedida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, referente a la regulación de la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón

San Lorenzo, en virtud de lo cual se procederá a realizar el examen constitucional conforme a los siguientes enunciados:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

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

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

De conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional precedente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada (COOTAD) el mismo que a su vez determina:

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

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

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

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

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

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales ha sido ejercida a través de ordenanza con la que se pretende regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes

a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

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

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

Conforme a las argumentaciones expuestas hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas para determinar si el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, en su pretensión de creación de tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo, no han infringido norma constitucional alguna y tampoco se ha extralimitado de forma inconstitucional en sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Posterior al análisis desarrollado en líneas anteriores respecto de la inconstitucionalidad formal, cabe examinar a continuación si el contenido impugnado de la ordenanza referente a la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo contraviene el texto constitucional, específicamente, lo establecido en los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República.

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

1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?
2. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?
3. La ordenanza bajo análisis ¿afecta al principio de jerarquía dispuesto en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

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

Resolución de los problemas jurídicos.

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

El desarrollo de este problema jurídico se realizará partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico para posteriormente, desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

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

Del texto normativo constitucional antes transcrito se colige que el Estado central representado por el Ejecutivo tiene competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, siendo para ello necesario contar con 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 y que en el caso concreto, corresponde al Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 006-09-SIC-CC⁵, estableció que:

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

general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Resaltado no pertenece al texto).

De igual forma, mediante la sentencia N.º 001-12-SIC-CC respecto del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, en relación con la gestión del espectro radioeléctrico se pronunció de la siguiente manera:

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

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC del caso N.º 0014-13-IN y acumulados 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 estratégico⁶.

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

En este sentido, la Constitución de la República en su artículo 313 concede a favor del Estado, el derecho exclusivo para 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.

⁶ 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, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

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

Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 008-15-SIN-CC⁷, estableció 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 telecomunicaciones⁸.

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

Ahora bien, bajo el criterio de que el control y regulación del espectro radioeléctrico es de competencia exclusiva del Estado central cabe determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

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

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 008-15-SIN-CC, 31 de marzo de 2015

⁸ Ver: tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Concesiones para:

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

Permisos para:

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

Cabe indicar entonces que corresponde al CONATEL a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, adjudicar la concesión o asignación de determinado espectro radioeléctrico como también los permisos para la instalación y operación de redes privadas a efectos de realizar la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Vale decir que corresponde únicamente al CONATEL, en representación del Estado central, establecer las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Al respecto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto del espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

Además, respecto del ámbito del espacio aéreo hay que señalar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias, serán sus competencias exclusivas:

- (...) 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.

De lo transcrito precedentemente se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales para el desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 ibidem, que dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal deberán ejercer 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, determinándose entonces que cualquier actividad legislativa que propenda al desarrollo regional debe someterse o respetar los límites impuestos por la Constitución de la República.

Cabe enfatizar –en el caso concreto– que la ley competente que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, cuerpo normativo que en su artículo 55, establece las atribuciones que les corresponde a los GAD, entre las cuales consta la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el respectivo cantón, además de regular el pago de tasas y contribuciones respecto de su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo que es controlado por los Municipios, conforme a lo establecido 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 cabe resaltar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa, únicamente, sobre la colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pero de ninguna forma opera sobre su funcionamiento, es decir, debe tomarse en cuenta que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes y bajo ninguna circunstancia se 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, como norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes

que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

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

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

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

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

Queda determinado entonces que la tasa que cobran los Municipios amparados en el artículo 567 del COOTAD, tiene relación con la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio y en ningún momento, debe operar respecto del servicio mismo que prestan que, en el caso concreto, se refiere al de telecomunicaciones, en razón de que esta materia está plenamente normada por el Estado central a través de la entrega de concesiones cuya regulación se encuentra establecida en la Ley Especial de Telecomunicaciones y su Reglamento, además del Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por Uso de Frecuencias.

En este contexto, los GADs municipales, mediante ordenanzas, como la que se analiza, estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, debido a que 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.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica, en principio, que el objeto y ámbito de aplicación se dirige a regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal en la implantación e

instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades debido a que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero adicionalmente 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 incluso que dichas tasas gravan a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación a su funcionamiento, puesto que se está regulando la utilización de frecuencias.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta en lo sustancial 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 fijación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, toda vez que esta facultad corresponde exclusivamente al órgano competente que para el caso, lo constituye el CONATEL, quien a su vez es el encargado de regular el ámbito de las telecomunicaciones a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, concluyéndose entonces que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal materia del presente análisis, en lo que respecta a su artículo 18, contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República en tanto hace 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, esta Corte declara la inconstitucionalidad en el artículo 18, en los incisos tercero, cuarto, quinto y séptimo así, como en los artículos 1 y 18 inciso primero, de la frase “espacio aéreo municipal” y “espacio aéreo municipal”, respectivamente, así en los artículos 3 y 21 de la frase “espacio aéreo”.

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

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

Teniendo en cuenta casos análogos referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario realizar el examen jurídico-constitucional de este punto, con la finalidad de establecer si el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, en la emisión de la ordenanza materia de la presente acción constitucional, que hace relación

a la determinación de la tasa por el tendido de cables y su soterramiento, observó los preceptos normativos establecidos en la Constitución de la República.

Al respecto vale señalar que en el séptimo inciso del artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón se establece: “Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo”.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central conforme lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, de lo cual se colige que cualquier tipo de regulación que se hiciera respecto de esta temática debe estar sujeto al precepto constitucional antes señalado.

Concretamente, la ordenanza *in examine* establece una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, situación que implica una regulación concerniente a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón, mediante el establecimiento de un tributo por concepto de regulación de estas actividades, a través del denominado tendido de cables.

A través de la interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se evidencia que dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, consta el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, considerado como uno de los sectores estratégicos de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Este ámbito competencial se consolida por medio de la disposición constitucional determinada en el artículo 313, que ordena: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos (...)”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones⁹.

En este sentido, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 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 (...)

⁹ 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

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.

Por otra parte, el artículo 3 de la ordenanza en estudio, establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando: “(...) 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, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales (...)”.

Al respecto cabe enfatizar que, conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución de la República, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del subsuelo implica una regulación cuya competencia exclusiva le corresponde al Estado central, lo cual indudablemente impide que las municipalidades asuman estas competencias regulatorias, razón por la que la frase “subsuelo” está en franca contraposición del texto constitucional¹⁰.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central tratándose de un tema relativo a las comunicaciones y telecomunicaciones, en virtud de lo cual es menester concluir que la ordenanza municipal *in examine* contraviene el mandato normativo establecido en 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 párrafo séptimo del artículo 18 y de la palabra “subsuelo” contenida en los artículos 1 y 3 de la ordenanza *ut supra*.

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

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

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 en lo relativo 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 análisis en su artículo 2, desarrolla las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que: “(...) acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones (...)”.

En este contexto, es evidente que el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, también extralimita sus competencias al haber establecido nuevas definiciones que previamente ya se encontraban dispuestas en las normas jurídicas competentes y jerárquicamente superiores, denotándose así afectaciones a estas últimas.

En el caso concreto, el artículo 2 de la ordenanza contiene definiciones en materia de telecomunicaciones, lo cual, genera un contrasentido o vulneración al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 numeral 10 de la Constitución de la República en tanto, al haber establecido definiciones se arrogó competencias que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por las consideraciones expuestas anteriormente con fundamento en lo establecido 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 del cantón San Lorenzo del Pailón.

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

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

Conviene destacar que la norma impugnada en la ordenanza municipal dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón es aquella contenida en el artículo 18, al respecto, cabe indicar que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus párrafos y de otros artículos de la referida ordenanza mediante la resolución de los problemas jurídicos precedentes, ahora resulta adecuado determinar si los párrafos segundo, sexto y octavo y en general los otros párrafos que conforman el referido artículo 18 de la Ordenanza materia de análisis vulneran el principio de equidad tributaria, contenido en

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, pág. 34

el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se recurrirá al análisis desarrollado la Corte Constitucional en la sentencia N.º 0016-15-SIN-CC.

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

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 consonancia con la norma constitucional antes transcrita existen otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico¹¹, en la jurisprudencia y doctrina en materia fiscal, principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y por lo tanto deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Así, constan los principios de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los mismos que, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución¹².

De acuerdo con lo señalado anteriormente y en base a los argumentos vertidos por la accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza, dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, específicamente en los párrafos segundo, sexto y octavo, materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional de equidad tributaria.

Previamente es imprescindible partir de un breve análisis respecto del tipo de tasa que se está aplicando en la referida

ordenanza así como las características y elementos que la configuran y que se encuentran previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado, cuyo origen está establecido en un acto normativo y por lo tanto se constituye en un tributo. Por ello, cabe indicar que al tratarse de un gravamen impuesto por un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República¹³ y la ley¹⁴, le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

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

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias en función de las cuales 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 lo señale la ley¹⁵, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria y que el mismo guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino, simplemente, cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un GAD municipal puede obtener ingresos tributarios a través de una tasa es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere

¹³ 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.

¹⁴ 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; (...).

¹⁵ 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 (...).

¹¹ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

¹² Corte Constitucional, sentencia 0016-15-SIN-CC: Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento en la medida que estos son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o, evidentemente, de un bien privado. En este tipo de tasa el GAD municipal no presta ningún servicio sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios, de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa ciertamente, ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, particularmente en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal para que el GAD del Municipio del cantón San Lorenzo del Pailón haya creado la ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁶, regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas por medio del tributo, al respecto en el párrafo tercero de manera general establece: “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 realizar el análisis constitucional adecuado que nos permita resolver la interrogante planteada, esto es, si las tarifas en las siete tasas fijadas por el GAD Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón por el uso del espacio físico y aéreo en su jurisdicción territorial, transgreden o no el principio tributario de equidad.

Cabe puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GAD municipales, pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional pueda de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el valor de sus tarifas.

Al respecto, el accionante en su demanda hace referencia en términos comparativos a las tarifas fijadas en la ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de

Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Ahora bien, es importante señalar que el presente análisis no tiene otra intención que comparar la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se señaló previamente.

En función de lo cual, por la necesidad de ejemplificar los costos de las tarifas establecidas en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada, resulta procedente englobar el análisis a todas las tasas fijadas en el mismo, sin perjuicio de que algunas han sido ya declaradas inconstitucionales dentro de los problemas jurídicos expuestos.

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”¹⁷, establece dentro de su Capítulo VII, las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 USD 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 párrafo siete del artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente el valor de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 3.65 USD por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala el accionante, esta última tarifa es diez veces más alta que la tarifa mayor (\$ 0.35 USD) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la Ordenanza, se observa de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo, se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, los contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada (RBU), es decir, \$ 70.8 USD diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015¹⁸. 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 5% de la RBU. 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de espacio aéreo. 4) En el caso del uso del espacio aéreo a

¹⁷ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

¹⁸ Acuerdo Ministerial N.º 0256 del 30 de diciembre de 2014, suplemento del Registro Oficial N.º 256 del 02 de febrero de 2015.

¹⁶ Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

través de las antenas para radio emisoras comerciales la tarifa asciende a \$ 1.50 USD diarios. 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica y finalmente, 7) Por ocupación del espacio público o vía pública que se produce con la colocación de cada poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ahora bien, con el objeto de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para Infraestructura de Telecomunicaciones”, proporcionado por el accionante y que consta a fojas 9 y 10 del expediente constitucional, 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 con respecto a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afecta significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes y vulneran los principios tributarios previamente definidos.

En el enunciado informe consta un primer análisis comparativo en varios países del continente americano y se concluye que las tasas municipales por derecho de vía pueden ser desde el 2.2% hasta el 10% de la facturación de los operadores de telecomunicaciones en las municipalidades correspondientes, además que algunos países optan por no cobrar tasa por derecho de vía y en otros casos se cobran valores inferiores a \$ 0.25 USD por metro-año, por grupo de cables, como es el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que cobra \$0.10 USD por metro-año, siendo una de las ciudades más grandes del Ecuador, donde inclusive se puede aprovechar las economías de escala que permitan reducir costos e incrementar los ingresos de las operadoras de servicios de telecomunicaciones.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se hace referencia a las Tasas Municipales por Derecho de Vías a las Telecomunicaciones, se hace una comparación de los ingresos promedios facturados y la utilidad anual por la operación de los servicios de telecomunicaciones por usuario y lo recaudado por el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL) por usuario, el mismo que es impuesto por el Gobierno central para la provisión del servicio y acceso universal de las telecomunicaciones, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo	Tasa/Impuesto Municipal anual de ciertos Municipios / GADs por abonado fijo
US \$ 407.04	US \$ 28.92	US \$ 0.407	US \$ 1,460.00

En base a 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, injustificadamente, absurdamente, e ilógicamente, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio. Adicionalmente, estos impuestos/tasas municipales no guardan proporción con otro tipo de tasas e impuestos aplicados a los servicios de telecomunicaciones, como es el caso del FODETEL.

Por otro lado, considerando el nivel de facturación por usuario de las empresas proveedoras de servicio de Internet (...) la aplicación de impuestos por derecho de vía equivalentes a un porcentaje de la facturación, que puede llegar a ser hasta el 10% (...) podrían ocasionar que las utilidades de las empresas desaparezcan y las empresas quiebren o dejen de operar, si es que ese porcentaje es relativamente alto. Por lo que se recomienda un porcentaje entre el 1% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En virtud de lo expuesto, esta Corte evidencia que efectivamente las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas, quienes en su pretensión de brindar el servicio comercial para el que fueron constituidas tienen la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y debiendo, en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza objetada, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente y que correlativamente excede los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

En este sentido, 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 estas que denotan un acto confiscatorio a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo municipal en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que debe asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria,

tomando en consideración 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.

De la misma forma, la inobservancia al principio de capacidad contributiva en los tributos materia del presente examen constitucional, transgrede, a su vez, el principio tributario de razonabilidad, en tanto, por medio de este, se promueve la idea de que exista el principio de justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se alcanza bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago, de lo contrario, es decir, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad el tributo carecerá de razonabilidad.

Por lo expuesto, cabe concluir que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, transgreden el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición es confiscatoria, desproporcionada e irracional y que destruye, dentro del sistema tributario, el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En consecuencia, en el caso sujeto de análisis constitucional, se determina que el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte declara la inconstitucionalidad de los párrafos segundo, sexto y octavo del artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón.

Además, en razón de lo expuesto, la Corte Constitucional conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular, al principio de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en

el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014, de las frases: “espacio aéreo Municipal” y “subsuelo” en el artículo 1; las frases: “subsuelo” y “espacio aéreo” en el primer inciso del artículo 3 y la frase “espacio aéreo” en el quinto inciso del artículo 21; por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón San Lorenzo del Pailón, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normas vigentes.

Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas Comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de 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.

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el cantón San Lorenzo del Pailón cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

Art. 21. Infracciones y Sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación

de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el Servicio Comercial, que no cuente con el permiso de implantación.

Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso.

Después del debido proceso, se impondrá una multa, equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del Servicio Comercial que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.

La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborables de anticipación.

Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo y vía pública, la autoridad municipal impondrá al prestador del Servicio comercial una multa equivalente a 50 salarios básicos unificados y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días, en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del Servicio Comercial, se hará efectiva la póliza, además el prestador del Servicio Comercial deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza y pagará una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe 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 N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC emitidas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.

4. Notifíquese, cúmplase y publíquese.

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, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 05 de agosto del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0054-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

SENTENCIA N.º 033-15-SIN-CC

CASO N.º 0008-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparece la abogada María del Carmen Burgos Macías, en su calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A., CONECEL, y presenta demanda de inconstitucionalidad en contra de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial N.º 38 del 17 de julio de 2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 26 de marzo de 2015 certificó que en relación a la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos N.º 0008-15-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa 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-INy 0053-14-IN, 0055-14-IN, que se encuentran sustanciando, y el 0054-14-IN, en Sala de Admisión.

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

La Sala de Admisión, integrada por jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, en ejercicio de su competencia, el 05 de febrero de 2015 avocó conocimiento y admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0008-15-IN, disponiendo como medida cautelar la suspensión provisional de la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo en el cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial N.º 38 del 17 de julio de 2013. Se dispuso también correr traslado con la providencia de avoco al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro y al procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, en el término de 15 días. Además, se puso en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

Junto con el memorando N.º 590-CCE-SG-SUS-2015, suscrito por el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, mediante el cual se hace conocer del sorteo de las causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 22 de abril de 2015, se remitió al juez Alfredo Ruiz Guzmán el caso signado con el N.º 0008-15-IN.

El 12 de mayo de 2015 las 10:30, el abogado Alfredo Ruiz Guzmán,, en su calidad de juez constitucional sustanciador, avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

Norma impugnada

La abogada María del Carmen Burgos Macías, en su calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano

de Telecomunicaciones S. A., CONECEL, a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad de norma, solicitó a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo en el cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial N.º 38 del 17 de julio de 2013, que establece:

Art. 19.- Cobro de una Tasa.-

Implementación:

- a) **Estructuras Metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
- b) **Frecuencias o señales de campo electromagnético:** Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.
- c) **Antenas y Frecuencias:** Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el \$ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
- d) Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán \$ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
- e) **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** pagarán el equivalente a \$ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
- f) **Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.
- g) **Postes:** Las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de \$ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Argumentos planteados en la demanda

La legitimada activa, María del Carmen Burgos Macías, en calidad de procuradora judicial de Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A., CONECEL, en lo principal hace las siguientes exposiciones:

Que en el Ecuador no existió una definición de tasa hasta que en el año 2009 la Corte Constitucional la perfiló como aquel “tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”. Posteriormente, dice, que el artículo 567 del COOTAD estableció que: “Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación”.

Considera que por el uso u ocupación de bienes públicos puede cobrarse tasas, pero que estas deben estar configuradas como una contraprestación vinculada a dichos usos u ocupación, además de respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución, entre ellos el de equidad. Así, establece que el principio de equidad impone que toda tasa –entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público– sea fijada con criterios justificados o razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente, por lo que si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y, por tanto, es inconstitucional.

Dice que la ordenanza impugnada transgrede la equidad, en tanto se obliga a su representada a pagar tasas diarias por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, por cada metro lineal de cable tendido, por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales, por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón y por cada poste instalado por ocupación de vía pública.

Asume que estas tasas son inconstitucionales porque transgreden el principio de equidad, establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República, porque el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

Aduce que sobre la equidad en materia tributaria, la Corte Constitucional ha pronunciado que “por su connotación, justicia e igualdad social con responsabilidad, consiste básicamente en que la carga tributaria sea repartida de una manera justa”, lo que no sucede –dice– con la Ordenanza.

Que el “Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para Infraestructura de Telecomunicaciones”, realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, señala que en varios Gobiernos Municipales –entre ellos el del cantón Eloy Alfaro– se cobra a las empresas usuarias, por cada abonado, valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado.

Dice que para abundar en lo desproporcionado de las tasas con que la Ordenanza pretende esquilmar a los contribuyentes, basta compararlas con las fijadas en Quito, donde por el aprovechamiento del espacio público del

subsuelo, por cada metro lineal de cable o grupo de cables se cobra USD 8 centavos anuales y no los USD 2 centavos diarios, como los fijados en la Ordenanza por cada cable.

Asimismo, manifiesta que las tasas fijadas en la Ordenanza no solo son absolutamente desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación, sino que como señala el mismo análisis antes referido de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, representa cincuenta veces la utilidad de los operadores, por ello –considera– que de mantenerse, colapsaría la industria privada de telecomunicaciones y lo haría en claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución de la República, que expresa: “La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”.

Finalmente, su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad de las tasas estipuladas en los literales **a, b, e, f y g** del artículo 19 de Ordenanza impugnada y se ordene al Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del cantón Eloy Alfaro abstenerse de continuar ejecutando cualquier acto o procedimiento iniciado a efectos de cobrar las tasas objetadas.

Contestación a la demanda

Alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo

Comparecen los señores Francisco Castro Ayoví y Abg. William Mayorga Quiñónez, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro, respectivamente, quienes en referencia a la demanda de inconstitucionalidad presentada, manifiestan en lo principal lo siguiente:

Que las tasas no se crean solo para satisfacer una necesidad colectiva, a través de la prestación de un servicio público, sino que también se crean por la “utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público” que –dice– es el presente caso y conforme a lo establecido en el artículo 567 del COOTAD, que genera el derecho a favor de los Municipios Autónomos para cobrar una tasa por la utilización del espacio público, vía pública y el espacio aéreo municipal, que no existe en este tipo de tasa una necesidad colectiva que satisfacer, ya que no existe una prestación de un servicio público, en razón de que este tipo de tasa el sujeto pasivo son los propietarios de estructuras, postes y tendidos de redes, como es el caso de la demandante.

Consideran que la tasa que se genera en la Ordenanza impugnada en su artículo 19 es por la utilización de bienes de dominio público, entendiéndose como vías, espacios públicos y espacio aéreo municipal. Que en cuanto a su valoración, asumen, que esta nace por la ocupación de los bienes de dominio público y por la infraestructura establecida con inversión del Gobierno Municipal, de las cuales se sirven las operadoras para implantar las estructuras, tendidos de redes y postes.

Asumen que resulta una falacia el criterio de la accionante expresado en el numeral 10 de su demanda al realizar una comparación entre la tasa que cobra el Municipio de Quito y el Gobierno Municipal de Eloy Alfaro, cuando es la misma Constitución y el COOTAD los que consideran a cada gobierno municipal como realidades geográficas y socio-económicas distintas y, por lo tanto, otorga a cada uno de los gobiernos seccionales la facultad de crear, suprimir y modificar tasas y contribuciones especiales, por lo que no se puede comparar las realidades de la ciudad de Quito con las del cantón Eloy Alfaro, en razón de la cantidad de usuarios, que es distinta entre una ciudad y la otra, además que la extensión geográfica resulta mayor en la ciudad de Quito en cuanto a la cantidad de estructuras, postes y tendidos de redes instaladas.

Afirman que las tasas establecidas en el artículo 19 de la Ordenanza impugnada no nacen para satisfacer una necesidad colectiva por la prestación de un servicio público, es decir, no existe en estas tasas una contraprestación. Además que el hecho generador de las tasas contradichas es “La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público...”, por ende, su valoración está dada respecto a otros parámetros que no establece el artículo 566 del COOTAD, en relación a que no existe una tasa retributiva, en virtud de lo cual su valoración tiene como base otros elementos que se calculan respecto al costo de inversión de la obra pública, mantenimiento, etc., de los bienes de dominio público, donde se encuentran instalados los postes, tendidos de redes y estructuras de propiedad de CONECEL S. A., razón por la que –a su criterio– consideran que los valores contenidos en el artículo 19 de la Ordenanza impugnada son constitucionales y en sujeción al COOTAD.

Por otra parte, alegan falta de legítimo contradictor porque –dicen– la presente acción de inconstitucionalidad se dirige en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Municipal del cantón Eloy Alfaro, y no en contra del cuerpo colegiado que aprobó la ordenanza, refutada, esto es, el Concejo Municipal del cantón Eloy Alfaro, y que al no citarse a este se vulnera el derecho a la defensa.

Finalmente, consideran que la decisión tomada en el auto de admisión sobre la medida cautelar de suspensión provisional de una disposición que goza de la presunción de constitucionalidad dentro del marco jurídico ecuatoriano, podría tener un efecto bumerán, toda vez que si se concede esta medida sería obligatoria para la Corte Constitucional, en aplicación al principio de igualdad contemplado en la Constitución, se acoja para todos los casos similares, lo cual –dicen– convertiría al sistema jurídico ecuatoriano en caótico e inestable en perjuicio de la seguridad jurídica.

Mediante las consideraciones antes enunciadas, solicitan a la Corte Constitucional que se deseche la demanda de inconstitucionalidad interpuesta y se pronuncie sobre el levantamiento de las medidas cautelares otorgadas en el auto de admisión del 09 de abril de 2015 a las 10:07, en la parte pertinente de su tercer considerando, numeral uno, relativo a la medida cautelar de suspensión provisional.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal expone:

Que la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 261 numeral 10 determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia, entre otras, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Dice que consistentemente, el servicio público de uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, telecomunicaciones, están dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo que el Estado central, de acuerdo al artículo 313 ibídem, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica, de acuerdo al artículo 314 de la carta suprema, disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos, en este caso el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

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

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

Determina que en el artículo 18 de la Ordenanza impugnada se dispone el cobro de una tasa por la correspondiente utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón San Lorenzo, lo cual, a su criterio, contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución, que indica: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Ello, agrega, debido a que el artículo 240 de la Carta constitucional señala que:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán

facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Conforme a lo enunciado precedentemente, considera que para el presente caso, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se les reconoce 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. Además, resalta que sobre el tema objeto de análisis, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 003-09-SIN-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial Suplemento N.º 644 del 29 de julio de 2009, ya se pronunció respecto a que el espectro radioeléctrico, el régimen de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos se hallan dentro del ámbito de las competencias exclusivas del Estado Central.

En tal virtud, solicita al Pleno de la Corte Constitucional que 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 pronunciarse sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y conforme a lo enunciado en los artículos 3 numeral 2, literales **c** y **d**, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en el presente caso, de la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo en el cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial N.º 38 del 17 de julio de 2013.

Análisis constitucional del caso

Marco General

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, tal como ha sido definido jurídica y políticamente el Ecuador, conforme

al artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, como una atribución de la Corte Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

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

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

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

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

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que, con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualesquiera otra norma¹; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados

¹ Ver Art. 424 CRE.

² Ver Art. 425 CRE

en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos.⁴

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, tiene trascendencia en tanto se erige como el medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no sólo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

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

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contravienen los contenidos constitucionales o no.

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

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional requiere indispensablemente de un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar la concatenación

jerárquica de normas, a partir de la Constitución, respecto de toda norma infra-constitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

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

Examen de constitucionalidad por la forma

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

De acuerdo con estas premisas, conviene plantear el problema jurídico a ser resuelto de la siguiente forma:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de la ordenanza materia de la impugnación?

En el caso sometido a estudio, cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la ordenanza expedida por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, referente a la regulación de la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo en el cantón Eloy Alfaro, en virtud de lo cual se procederá a realizar el examen constitucional conforme a los siguientes enunciados:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

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

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

De conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional precedente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias a través de

³ Ver Art. 426 CRE

⁴ Ver Art. 427 CRE

ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada (COOTAD), que a su vez determina:

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

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

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

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

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

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GADs municipales ha sido ejercida a través de ordenanza con la que se pretende regular la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo en el cantón Eloy Alfaro, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones propias del ejercicio legislativo de los GADs municipales.

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

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

Conforme a las argumentaciones expuestas hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas para determinar si el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, en su pretensión de creación de tasas respecto de la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo en su jurisdicción geográfica, no ha infringido normas constitucionales y tampoco se ha extralimitado de forma inconstitucional en sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el Fondo

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

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

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

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

c) 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?

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

Resolución de los problemas jurídicos

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

El desarrollo de este problema jurídico se realizará partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico, para posteriormente desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que:

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:
(...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

Del texto normativo constitucional antes transcrito se colige que el Estado central representado por el Ejecutivo tiene competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, siendo para ello necesario contar con 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 y que, en el caso concreto, corresponde al Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 006-09-SIC-CC⁵, estableció que:

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

De igual forma, mediante sentencia N.º 001-12-SIC-CC respecto del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, en relación con la gestión del espectro radioeléctrico se pronunció 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 estratégico⁶.

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

En este sentido, la Constitución de la República, en su artículo 313, concede a favor del Estado la competencia exclusiva para 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.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

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

⁶ 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 para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 008-15-SIN-CC⁷, estableció 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 telecomunicaciones⁸.

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

Ahora bien, bajo el criterio de que el control y regulación del espectro radioeléctrico es de competencia exclusiva del Estado central, cabe determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

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

Concesiones para:

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

Permisos para:

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

Cabe indicar entonces que corresponde al CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, adjudicar la concesión o asignación de determinado espectro radioeléctrico, como también los permisos para la instalación y operación de redes privadas a efectos de realizar la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Vale decir que corresponde únicamente al CONATEL, en representación del Estado central, establecer las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

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

Además, respecto del ámbito del espacio aéreo hay que señalar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias, tienen las siguientes competencias exclusivas:

- (...) 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.

De lo transcrito precedentemente se entiende que si bien los GADs poseen la facultad de dictar normas regionales para el desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibidem*, que dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal deberán ejercer 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, determinándose entonces que cualquier actividad legislativa que propenda al desarrollo regional debe someterse o respetar los límites impuestos por la Ley Fundamental.

⁷ Corte Constitucional, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, 31 de marzo de 2015

⁸ Ver: tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Cabe enfatizar –en el caso concreto– que la ley competente que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, cuerpo normativo que, en su artículo 55, establece las atribuciones que les corresponde a los GADs, entre las cuales consta la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el respectivo cantón, además de regular el pago de tasas y contribuciones respecto de su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo que es controlado por los Municipios, conforme a lo establecido 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 cabe resaltar que si bien en la misma se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa únicamente sobre implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base, pero de ninguna forma opera sobre su funcionamiento, es decir, debe tomarse en cuenta que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, y bajo ninguna circunstancia se refiere al 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, como norma específica que 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 con relación a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10, que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre... El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en sentencia N.º 008-15-SIN-CC que:

De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador.

Queda determinado, entonces, que la tasa que cobran los Municipios amparados en el artículo 567 del COOTAD, tiene relación con la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, y en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan que, en el caso concreto, se refiere al de telecomunicaciones, en razón de que esta materia está plenamente normada por el Estado central a través de la entrega de concesiones cuya regulación se encuentra establecida en la Ley Especial de Telecomunicaciones y su Reglamento, además del Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por Uso de Frecuencias.

En este contexto, los GADs municipales, mediante Ordenanzas como la que se analiza, estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, debido a que 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.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada se verifica, en principio, que el objeto y ámbito de aplicación se dirige a regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y que, en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal en la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo, dentro del cantón Eloy Alfaro, aspectos cuya regulación no extralimita las atribuciones de las municipalidades debido a que son propias del ámbito de sus competencias. Pero adicionalmente 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 incluso que dichas tasas 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 la utilización de frecuencias.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta en lo sustancial 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 fijación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, toda vez que esta facultad corresponde exclusivamente al órgano competente que, para el caso, lo constituye el CONATEL, quien a su vez es el encargado de regular el ámbito de las telecomunicaciones a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, concluyéndose entonces que en el proceso sub júdice, se detecta que la Ordenanza Municipal materia del presente análisis, en lo que respecta a su artículo 18, contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, en tanto hace 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, esta Corte declara la inconstitucionalidad en el artículo 19, en los literales **b**, **c**, **d** y **f**, así como en los artículos 1, 3, primer inciso; 18, 20, tercer inciso; 21 y 24 octavo inciso de la frase “espacio aéreo”.

A continuación, 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.

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

Teniendo en cuenta casos análogos referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario realizar el examen jurídico-constitucional de este punto, con la finalidad de establecer si el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, en la emisión de la ordenanza materia de la presente acción constitucional, que tiene relación con la determinación de la tasa por el tendido de cables y su soterramiento, observó o no los preceptos normativos establecidos en la Constitución de la República.

Al respecto, vale señalar que en el literal **f** del artículo 19 de la Ordenanza emitida por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, se establece:

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

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

Concretamente, la Ordenanza *in examine* establece una tasa diaria y permanente de \$ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, situación que implica una regulación concerniente a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Eloy Alfaro, mediante el establecimiento de un tributo por concepto de regulación de estas actividades, a través del denominado tendido de cables.

A través de la interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se evidencia que dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, consta el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, considerado como uno de los sectores estratégicos de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Este ámbito competencial se consolida por medio de la disposición constitucional determinada en el artículo 313, que ordena: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos (...)”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones.⁹

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia 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.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ordenanza en estudio establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando:

(...) La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio móvil avanzado, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo

⁹ 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.

y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales (...).

Al respecto, cabe enfatizar que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución de la República, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del subsuelo implica una regulación cuya competencia exclusiva le corresponde al Estado central, lo cual indudablemente impide que las municipalidades asuman estas competencias regulatorias, razón por la que la palabra “subsuelo” está en franca contraposición al texto constitucional¹⁰.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, tratándose de un tema relativo a las comunicaciones y telecomunicaciones, en virtud de lo cual es menester concluir que la Ordenanza Municipal *in examine* contraviene el mandato normativo establecido en 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 literal f del artículo 19 y de la palabra “subsuelo” contenida en los artículos 1, 3, y 20 tercer inciso de la Ordenanza *ut supra*.

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

c) 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?

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 en lo relativo 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 análisis, en su artículo 2 desarrolla las definiciones de los términos en ella empleados.

Al respecto, 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, 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 (...).

En este contexto, es evidente que el GAD municipal del cantón Eloy Alfaro también extralimita sus competencias al haber establecido nuevas definiciones que previamente ya se encontraban dispuestas en las normas jurídicas competentes y jerárquicamente superiores, denotándose así afectaciones a estas últimas.

En el caso concreto, el artículo 2 de la Ordenanza materia de análisis contiene definiciones en materia de telecomunicaciones, lo cual genera un contrasentido o vulneración al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 numeral 10 de la Constitución de la República, en tanto, al haber establecido definiciones, se arrogó competencias que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por las consideraciones expuestas anteriormente, con fundamento en lo establecido 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 del cantón Eloy Alfaro.

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

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

Conviene destacar que la norma impugnada en la ordenanza municipal dictada por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro es aquella contenida en el artículo 19. Al respecto, cabe indicar que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus párrafos y de otros artículos de la referida Ordenanza mediante la resolución de los problemas jurídicos precedentes, resulta adecuado determinar si los literales a, e y g, que conforman el referido artículo 19 de la Ordenanza materia de análisis, vulneran el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se recurrirá al análisis desarrollado la Corte Constitucional en la sentencia 016-15-SIN-CC.

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

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, pág. 34

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 consonancia con la norma constitucional antes transcrita existen otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico¹¹, en la jurisprudencia y doctrina en materia fiscal, principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y por lo tanto deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Así, constan los principios de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los mismos que, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución¹².

De acuerdo con lo señalado anteriormente y en base a los argumentos vertidos por la accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas en el artículo 19 de la Ordenanza, dictada por el GAD Municipal del cantón Ely Alfaro, específicamente en los literales **a**, **e** y **g**, materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto a la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional de equidad tributaria.

Previamente, es imprescindible partir de un breve análisis respecto del tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la configuran y que se encuentran previstas, tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado, cuyo origen está establecido en un acto normativo y, por lo tanto, se constituye en un tributo. Por ello, cabe indicar que al tratarse de un gravamen impuesto por un Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, en uso de su potestad

tributaria prevista en la Constitución de la República¹³ y la ley¹⁴, le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

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

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias en función de las cuales 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 lo señale la ley¹⁵, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria y que guarde relación con el costo de producción de dichos servicios, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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

¹¹ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

¹² Corte Constitucional, sentencia 0016-15-SIN-CC: Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

¹³ 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.

¹⁴ 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; (...).

¹⁵ 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. (...)

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, particularmente en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal para que el GAD del Municipio del cantón Eloy Alfaro haya creado la Ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁶ regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas por medio del tributo. Al respecto, en el tercer párrafo de manera general establece: “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 realizar el análisis constitucional adecuado que nos permita resolver la interrogante planteada, esto es, si las tarifas en las siete tasas fijadas por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro por el uso del espacio físico y aéreo en su jurisdicción territorial, transgreden o no el principio tributario de equidad.

Cabe puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GADs municipales, pues ello sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión de la accionante quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el valor de sus tarifas.

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

Por la necesidad de ejemplificar los costos de las tarifas establecidas en el artículo 19 de la Ordenanza impugnada, resulta procedente englobar el análisis a todas las tasas fijadas en el mismo, sin perjuicio de que algunas han sido ya declaradas inconstitucionales dentro de los problemas jurídicos anteriormente expuestos.

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”¹⁷, establece dentro de su Capítulo VII las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que varía entre los 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 párrafo siete del artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente el valor de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de USD \$ 3.65 por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala el accionante, esta última tarifa es diez veces más alta que la tarifa mayor (USD \$ 0.35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 19 de la Ordenanza, se observa de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo, se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión, es decir, USD \$ 70.8 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015¹⁸. 2) Igual circunstancia acontece con las frecuencias o señales de campo electromagnético cuya tarifa es de 20% del RBU diario; 3) Para el caso de cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado pagarán el 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios; 4) Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales pagarán \$ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios; 5) Establece que pagarán el equivalente a \$ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón; 6) El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas pagarán una tasa fija y permanente de \$ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido; y, 7) Dispone que las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de \$ 0.25 centavos de dólar americanos diario por cada poste instalado.

¹⁷ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

¹⁸ Acuerdo Ministerial N.º 0256 del 30 de diciembre de 2014, suplemento del Registro Oficial N.º 256 del 02 de febrero de 2015.

¹⁶ Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

Ahora bien, con el objeto de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico 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”, proporcionado por la accionante y que consta a fojas 9 y 10 del expediente constitucional, el cual ciertamente puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia la accionante, las tarifas fijadas en el artículo 19 de la Ordenanza alcanzan valores desproporcionados con respecto a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afecta significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes y vulneran los principios tributarios previamente definidos.

En el informe enunciado consta un primer análisis comparativo en varios países del continente americano y se concluye que los impuestos municipales por derecho de vía pueden ser desde el 2.2% hasta el 10% de la facturación de los operadores de telecomunicaciones en las municipalidades correspondientes; además se expresa que algunos países optan por no cobrar impuestos o tasas por derecho de vía y en otros casos se cobran tasas con valores inferiores a US\$ 0.25 por metro-año, por grupo de cables, como es el caso del Municipio de Quito que cobra US\$ 0.10 por metro-año, siendo una de las ciudades más grandes del Ecuador, donde además se pueden aprovechar las economías de escala que permiten reducir costos e incrementar los ingresos de las operadoras de servicios de telecomunicaciones.

Por otro lado, consta también un segundo análisis en el que se hace referencia a una comparación de los ingresos promedios facturados y la utilidad anual por la operación de los servicios de telecomunicaciones por usuario, y lo recaudado por el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL) por usuario, mismo que es impuesto por el Gobierno central para la provisión del servicio y acceso universal de las telecomunicaciones, que arroja como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo	Tasa/Impuesto Municipal anual de ciertos Municipios / GADs por abonado fijo
US \$ 407.04	US \$ 28.92	US \$ 0.407	US \$ 1,460.00

Con base a 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 las operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de Internet por usuario del país, y puede llegar

a ser, injustificadamente e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio. Adicionalmente, estos impuestos/tasas municipales no guardan proporción con otro tipo de tasas e impuestos aplicados a los servicios de telecomunicaciones, como es el caso del FODETEL.

Por otro lado, considerando el nivel de facturación por usuario de las empresas proveedoras de servicios de Internet (...) la aplicación de impuestos por derecho de vía equivalentes a un porcentaje de la facturación, que puede llegar a ser hasta el 10% (...) podrían ocasionar que las utilidades de las empresas desaparezcan y las empresas quiebren o dejen de operar, si es que ese porcentaje es relativamente alto. Por lo que se recomienda un porcentaje 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.

Un análisis estructural de la industria de las telecomunicaciones determina que la aplicación de un alto impuesto/tasa municipal incrementaría los ingresos de las arcas municipales en el corto plazo, pero vería reducida la penetración de Internet de Banda Ancha en el largo plazo. Esto se debe a que la aplicación de un impuesto/tasa alto reduciría las utilidades de los operadores de telecomunicaciones, lo que a su vez se traduce en una menor inversión y decrecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la provisión de servicios de Internet de Banda Ancha. Una reducción en la infraestructura de telecomunicaciones reduce también el número de clientes y subscriptores, y por lo tanto la penetración de Internet de Banda Ancha. Por otro lado, un impuesto/tasa demasiado alto haría que la operación de la infraestructura de telecomunicaciones y la provisión de Internet de Banda Ancha deje de ser rentable, es decir, produzca pérdidas por la operación del negocio, y desincentive la inversión y desarrollo de infraestructura de Internet en los municipios y ciudades del país que lo adopten

La aplicación de un alto impuesto/tasa al derecho de vía para las telecomunicaciones, tiende a reducir la penetración del servicio de Internet de Banda Ancha, tal como se describió anteriormente, y tiene además un impacto negativo para el logro de los siguientes Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (...).

En virtud de lo expuesto, esta Corte evidencia que efectivamente las tarifas fijadas en el artículo 19 de la Ordenanza impugnada alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas, las que, en su pretensión de brindar el servicio comercial para el que fueron constituidas, tienen la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y debiendo, en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 19 de la Ordenanza objetada, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente y

que correlativamente excede los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

En este sentido, 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 un acto confiscatorio a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo municipal en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad, en la medida que inobservan el concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que debe asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, tomando en consideración 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.

De la misma forma, la inobservancia al principio de capacidad contributiva en los tributos materia del presente examen constitucional, transgrede a su vez el principio tributario de razonabilidad, en tanto por medio de este se promueve la idea de que exista el principio de justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se alcanza bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago; de lo contrario, es decir, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Por lo expuesto, cabe concluir que las tasas normadas en el artículo 19 de la Ordenanza dictada por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, transgreden el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición es confiscatoria, desproporcionada e irracional y que destruye, dentro del sistema tributario, el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En consecuencia, en el caso sujeto de análisis constitucional, se determina que el artículo 19 de la Ordenanza dictada por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte declara la inconstitucionalidad de los literales **a** y **g** del artículo 19 de la Ordenanza emitida por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro.

Además, en razón de lo expuesto, la Corte Constitucional conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro a que, dentro de un plazo razonable, adecúe

las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo, y en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2, 18, 19 y 21 de la Ordenanza emitida por el GAD Municipal del cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial N.º 38, del 17 de julio de 2013, así como de las frases: “subsuelo” y “espacio aéreo” en los artículos 1, 3 primer inciso, y 20 tercer inciso; y la frase “espacio aéreo” en el artículo 24 octavo inciso. Por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzada en el territorio del Gobierno Municipal del cantón Eloy Alfaro, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo, vía pública y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas Comerciales.

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

- a) Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.
- b) En el momento en el que el cantón Eloy Alfaro cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente, el prestador SMA deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.
- c) Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador SMA deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;

- d) Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenecen al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,
- e) Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

Art. 20.- Estructuras – Antenas – Torres – Torretas – Mástiles – Monopolios.- Estas estructuras serán construidas con metal galvanizado.

Las antenas se encuentran conformadas por pilares metálicos conformando una figura triangular, misma que se rigidiza mediante arriostamientos metálicos en todas sus caras. Esta estructura se encuentra asentada sobre una cimentación (plintos) de hormigón armado. Las estructuras de antenas – torres – torretas – etc., son de forma triangular, existiendo en determinados casos torres cilíndricas para el mismo objetivo.

Todas las estructuras antes mencionadas tienen incorporadas escaleras de estructura metálica para su operación, revisión y mantenimiento.

La estructura comprende postes, cables y estructuras que sirven de apoyo para transmitir frecuencias o señales de comunicación a: celulares, canales de televisión, radioemisoras y otras, todo lo cual funciona mediante la utilización del suelo.

Art. 24.- Infracciones y Sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el SMA que no cuente con el permiso de implantación.

Se considera infracciones a todas las acciones de los prestadores del SMA y los propietarios de la estructura de telecomunicaciones, en caso de ser compartidos.

La sanción aplicable no requiere de solicitud o denuncia, y la aplicación de cualquiera de las sanciones administrativas previstas en esta ordenanza es independiente de la instauración de un proceso penal si una infracción se tipifica como delito, además de las acciones orientadas a la reparación de daños e indemnización de perjuicios, las mismas que seguirán la vía judicial respectiva, de ser el caso.

Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso:

- . Se impondrá una multa equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del SMA que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.

. La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborales de anticipación.

. Si el prestador del SMA no retirare o desmontare las estructuras de soporte, la Comisaría de Construcciones o la unidad administrativa correspondiente procederá a desmontar y retirar la instalación a costo del titular, manteniéndose la multa fijada.

. Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo y vía pública, la autoridad municipal impondrá al prestador del SMA una multa equivalente a 50 salarios básicos unificados y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días; en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

. Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del SMA, se hará efectiva la póliza prevista en el artículo nueve de la presente ordenanza; además, el prestador del SMA deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionaren y que no fueren cubiertos por la póliza, y pagará una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe 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 N.º 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC emitidas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.

3. Notifíquese, cúmplase y publíquese.

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 Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera

y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 12 de agosto del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0008-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito D.M., 11 de febrero de 2015

SENTENCIA N.º 039-15-SEP-CC

CASO N.º 2223-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 28 de noviembre de 2013, Lucía Aurí Mendoza Mendoza, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N° 152-2013, mediante el cual resolvió rechazar el recurso de casación interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 27 de diciembre de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º 2223-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, el 23 de enero de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2223-13-EP, y dispuso se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo, de 12 de febrero de 2014, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 068-CCE-SG-SUS-2014, de 12 de febrero de 2014, remitió el expediente constitucional N.º 2223-13-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 8 de mayo 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 2223-13-EP, a los Conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad de que en el término de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Así también, se convocó a las partes para la celebración de la audiencia pública el día 22 de mayo de 2014, a las 11h30, la misma que se llevó a cabo, conforme la razón sentada por la actuario del despacho, a foja 61 del expediente constitucional.

Antecedentes

La señora Lucía Mendoza Mendoza, el 6 de diciembre de 2011, presentó demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, en contra de los señores Carlos Alfredo Santos Sosa, Carla Santos Estupiñan, Daniela Santos Estupiñan y Paola Santos Estupiñan, en calidad de herederos del señor Carlos Alfredo Santos Cucalón; y de Ana Patricia Estupiñan Gutiérrez, en calidad de cónyuge sobreviviente del mismo.

Dicha demanda, luego del sorteo correspondiente, recayó en el Juez Tercero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas, el cual, mediante sentencia dictada el 13 de abril del 2012, declaró con lugar la demanda, estableciendo que operó a favor de la actora, la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

En contra de la mentada sentencia, los herederos y la cónyuge supérstite del señor Carlos Alfredo Santos Cucalón, interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto el 21 de noviembre de 2011, mediante sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en la que se “(...) acepta el recurso de apelación interpuesto por los demandados, se revoca la sentencia venida en grado, se acepta la reconvención y se dispone la desocupación y entrega del inmueble (...)”.

La señora Lucía Mendoza Mendoza interpuso recurso de casación a la sentencia de segunda instancia, el cual fue concedido mediante providencia dictada el 14 de enero de 2013, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas. Una vez elevado el proceso a la Corte Nacional de Justicia, la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la misma que tuvo conocimiento del expediente, mediante auto dictado el 16 de octubre de 2013, rechazó el recurso propuesto, aduciendo que éste no cumplía con los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley de Casación.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada, es el auto dictado el 16 de octubre de 2013, por los Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el cual, en su parte pertinente establece lo siguiente:

(...) TERCERO.- (...) En el presente caso, la presentación de las normas presuntamente infringidas, no coincide con las que se mencionan en la fundamentación; no existe una explicación amplia, metódica y en sentido de correspondencia, que permita establecer un vínculo entre las causales señaladas y los yerros de la sentencia impugnada. Claro que la recurrente pretende cubrir dicha falta de precisión, mencionando que las normas invocadas, corren sin perjuicio que en el curso de la fundamentación, cite otras pertinentes; lo que no cabe en casación, porque el recurso procede en términos absolutos (...) Por otra parte, cuando se acusa violación de normas constitucionales, no basta con alegar que se ha violado in genere, un derecho fundamental, sino que debe expresarse en forma concreta y precisa la violación que induce al yerro, teniendo en cuenta, que las normas supremas, en general contienen principios generales y conceptos a ser desarrollados en las normas secundarias y por tanto su visibilización en casación, deviene en una complejidad mayor, toda vez que los conceptos en sí no pueden ser violados. Esto exactamente ocurre con el Art. 75 y 76 de la Constitución de la República, que sientan el principio general relativo a las líneas de conducta que han de observar los órganos de la Función Judicial, que – per se-no pueden ser materia de quebranto, “porque la idea de ley sustancial obra sobre normas atributivas o declarativas de derecho y no sobre las que contengan la descripción legal de los fenómenos, mientras se otorgue a cada cual la protección que el derecho objetivo provenga para las situaciones singulares, no hay transgresión de preceptos sustanciales, aunque el juzgador haya discrepado y aún contradicho la noción de un auto o contrato, entidad jurídica que haya concebido el legislador” (Luis A. Tolosa V. Teoría y Técnica de la Casación pg. 340).- Con estos antecedentes y no encontrándose presentes en forma concurrente y simultánea los requisitos previstos por el Art. 6 de la Ley de Casación, la Sala de los Conjucees de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia RECHAZA el recurso de casación propuesto (...).

De la solicitud y sus argumentos.

Lucía Aurí Mendoza Mendoza, por sus propios derechos presentó el 28 de noviembre de 2013, acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 16 de octubre de 2013, por los Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual resolvieron rechazar el recurso de casación interpuesto por la misma.

En lo principal la legitimada activa argumentó lo siguiente:

(...) el referido Auto, no contempla la debida motivación, puesto que al decir abiertamente que no encontrándose presente en forma concurrente y simultánea los requisitos previstos por el Art. 6 de la Ley de Casación, significa que no se ha conseguido un solo requisito, tampoco no se individualiza cuál de los requisitos del referido artículo no se encuentra presente; es decir en el auto no existe coherencia y lógica jurídica al momentos que desarrollaron los argumentos

fácticos, sin una motivación razonada. (...) El auto dictado por los señores Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en fecha 16 de octubre del 2013 (...) violenta mi derecho reconocido y garantizado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que haber cumplido con todos los requisitos que imponen la Ley de Casación y haberlos consignado oportunamente los referidos Conjucees irrespetaron la existencia de esta norma jurídica procedimental para la admisión del Recurso de Casación y al no respetarse mis derechos constitucionales esgrimidos en líneas anteriores prácticamente vulneraron mi derecho a la seguridad jurídica.(...).

En ese sentido, la accionante alega que, el auto impugnado, dictado por los Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76, numeral 7, literal l) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, la accionante textualmente solicita lo siguiente:

(...) a.- Se deje sin efecto el auto ejecutoriado dictado por los señores Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en fecha 16 de Octubre del 2013, a las 11h35 y se disponga la admisión de mi Recurso de Casación interpuesto oportunamente, a efecto que los señores Jueces Titulares conozcan y resuelvan sobre mis derechos reclamados. b. Que como medida cautelar urgente, se sirvan disponer la suspensión de la ejecución del Auto dictado por los señores Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en fecha 16 de Octubre del 2013, a las 11h35, para evitar el daño que me está causando el referido auto violatorio a mis derechos constitucionales. c. Señores Jueces de la Corte Constitucional que en la resolución que ustedes dicten, se acepte mi Acción Extraordinaria de Protección, por las violaciones al debido proceso, como son: el derecho a la defensa, falta de motivación del Auto y a la tutela efectiva de mis derechos constitucionales (...).

Contestación a la demanda y argumentos**Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

Los Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en calidad de legitimados pasivos, no ha remitido el informe requerido en providencia de 8 de mayo de 2014, pese a haber sido notificados legal y oportunamente.

Procuraduría General del Estado

El 16 de mayo del 2014, el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito, casillero constitucional para futuras notificaciones en la presente causa.

De los terceros interesados

Comparecen al proceso, como terceros interesados, la señora Ana Patricia Estupiñan Gutiérrez en calidad de cónyuge sobreviviente del señor Carlos Alfredo Santos Sosa y los señores Carlos Santos Sosa, Karla Santos Estupiñan y María Santos Estupiñan, en calidad de herederos del mismo, quienes en lo principal señalan:

(...) La Accionante ha presentado la Acción Extraordinaria de Protección, porque asegura se le ha vulnerado la Tutela Efectiva de sus Derechos al Debido Proceso y a la Seguridad Jurídica reconocidos y garantizados en la Constitución de la República (...) Al respecto Señores Magistrados de la Corte Constitucional (...) De la lectura del auto resolutorio de la Corte Nacional, en un amplio estudio determina en otras palabras que no están en capacidad de valorar las pruebas, que la Doctrina de Casación civil, atribuye a la Soberanía del Tribunal de instancia, Corte Superior la apreciación de la fuerza probatoria de conformidad con la sana crítica (...) así mismo los Magistrados de la Sala Civil, expresan que cuando se cita violaciones de normas constitucionales, No basta con alegar que se ha violado in genere un derecho fundamental, sino que debe expresarse en forma concreta y precisa la manera como ha ocurrido (...) es necesario determinar en forma precisa la violación que induce al yerro (...). Por lo que Con esta motivación jurídica realizada por los Magistrados de la Sala Civil ha quedado descartada la falta de motivación, y la Tutela Jurídica que reclama la actora en su Acción.

En tal sentido, los citados terceros interesados solicitan que la demanda de acción extraordinaria de protección sea inadmitida, por no cumplir con los requisitos legales, constantes en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y 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; y el artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada 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 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 constitucional¹.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de los Conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil 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. En virtud de ello, no

¹ Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP.

se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta transgresión de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación de los problemas jurídicos

Del análisis de la relación del hecho constitucionalmente relevante en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada y los elementos fácticos descritos, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N° 152-2013, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?
2. El auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N° 152-2013, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **El auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N° 152-2013, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?**

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

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

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 éste 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 Art. 76 de la Constitución de la República, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7, literal I), 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 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

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.° 034-09-SEP-CC, caso N.° 0422-09-EP.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 76, numeral 7, literal I): Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

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

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 intelectual.⁷

En este punto, es preciso hacer referencia a que la accionante, al impugnar el auto dictado por los Conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, 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 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 procederemos al análisis del caso *sub judice*, determinando si el auto impugnado cumple con los criterios de motivación antes indicados.

La accionante, mediante acción extraordinaria de protección, impugnó el auto 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.

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 del auto recurrido, se evidencia que la Sala, en el primer considerando, establece su competencia para resolver la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación, conforme lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación y artículo 201, inciso segundo, del Código Orgánico de la Función Judicial.

En el considerando segundo, la Sala determina el objeto y la naturaleza del recurso de casación, estimando que es de índole extraordinaria y que para su procedencia es necesario que cumpla rigurosamente los requisitos de forma exigidos por el artículo 6 de la Ley de Casación, en concordancia con el artículo 3 de la ley *ibidem*, conforme a las disposiciones constitucionales y legales preexistentes.

En el considerando tercero, los conjuces analizan los fundamentos expuestos por la señora Lucía Aurí Mendoza Mendoza al momento de interponer el recurso de casación y los confrontan con las obligaciones establecidos en la ley de la materia, llegando a la conclusión de que el recurso no cumple en forma concurrente y simultánea, con los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley de casación, por lo que es rechazado.

De los considerandos contenidos en el auto impugnado, podemos advertir que la Sala de Conjuces, basa su fundamentación en disposiciones acordes con la naturaleza del recurso de casación; tal es así que, en el argumento principal, contenido en el considerando tercero, la sala examina si la solicitud presentada cumplió con los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación, norma de obligatoria revisión y contraste para determinar la procedencia o no del recurso, dado el alto grado de formalidad que éste requiere para ser admitido.

Esto demuestra que el auto recurrido 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 y el formalismo que este requiere para su procedencia.

Lógica

En cuanto al criterio de la lógica, esta Corte ha sostenido que éste 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.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP.

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

De esta forma, se evidencia que a lo largo del auto, la Sala mantiene como premisa principal, el que para la procedencia del recurso de casación, éste debe cumplir estrictamente las exigencias contempladas en el artículo 6 de la Ley de la materia, basando su análisis en la falta de fundamentación de la accionante al interponer este recurso extraordinario, ya que, según los conjuces, únicamente se anuncian las normas presuntamente infringidas pero “no existe una explicación amplia, metódica y en sentido de correspondencia, que permita establecer un vínculo entre las causales señaladas y los yerros de la sentencia impugnada”.

En este sentido, es preciso señalar, sin entrar a analizar cuestiones de legalidad, que el requisito establecido en el numeral 4, del artículo 6 de la Ley de Casación, referente a la fundamentación de este recurso, es de esencial importancia para la procedencia del mismo, tal como lo ha manifestado la amplia jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia⁹, ya que no basta la simple enunciación de las normas que se reputan infringidas y la determinación de las causales en que se fundamenta, sino también debe existir una explicación amplia y coherente, que permita verificar la correspondencia entre tales causales y los yerros de la sentencia que se impugna.

Es así que, la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia, al no encontrar una debida fundamentación en la solicitud planteada, alcanza como conclusión final, que no se encuentran presentes “de forma concurrente y simultánea” los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación, decidiendo rechazar el recurso de casación propuesto.

En razón de lo expuesto, la decisión se encuentra estructurada de forma congruente y sistemática, ya que las premisas que la conforman, mantienen un orden coherente, llegando a una conclusión que guarda relación con los hechos del caso y las normas aplicables a éste, lo que demuestra que también cumple con criterio lógico que debe tener toda decisión judicial, al existir interrelación entre la premisa fáctica, la aplicación de la norma y la conclusión final.

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.

En este sentido, es necesario establecer, que los términos y el lenguaje empleados en el auto impugnado, son claros e inteligibles, al estar estructurado y redactado de forma que permite su entendimiento. Así también, el hecho de

que la decisión sea razonable y mantenga un orden lógico y coherente, sumado a la claridad de la misma, permite su comprensión, por lo tanto cumple con este tercer criterio.

De lo expuesto, se desprende que el auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el cual rechaza el recurso de casación interpuesto por la accionante, cumple con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, que debe contener toda resolución judicial, es decir se encuentra debidamente motivado. Por lo cual, esta Corte Constitucional considera que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución de la Republica.

2. El auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N° 152-2013, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido 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 tanto destaca el papel que tiene la Constitución como norma suprema, asegurando a la vez la aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Esta Corte Constitucional, en relación a la seguridad jurídica, ha señalado lo siguiente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, 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.¹⁰

De esta forma, el Estado, como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar “seguridad jurídica” al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el estado al individuo, para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza

⁹ Corte Suprema de Justicia, Segunda Sala de lo Civil y Mercantil, Gaceta Judicial, Año CVIII, No. 4, página 1357, Quito, 6 de febrero de 2007: Fundamentación del Recurso de Casación.- La fundamentación del recurso de casación ha de constar en el mismo escrito en que se le interpone y ante el mismo órgano jurisdiccional de cuya resolución se recurre de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Casación.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP

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 (...)”.¹¹

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...).

En aplicación del mismo, esta Corte debe identificar en el presente problema jurídico, si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

Es entonces necesario analizar si el auto dictado por los Conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normativa constitucional y legal existente, puesto que la accionante, en la fundamentación de la acción extraordinaria de protección alegó que dicha decisión violenta su derecho a la seguridad jurídica, ya que pese a haber cumplido con todos los requisitos que impone la Ley de Casación, los referidos conjuces irrespetaron esta normativa al rechazar el recurso interpuesto.

En este sentido es pertinente establecer en primer lugar, la naturaleza del recurso de casación, su objeto y procedencia, debiendo citar lo manifestado previamente por esta Corte, que señala que:

(...) la casación es un recurso extraordinario cuya procedencia se encuentra condicionada por lo dispuesto en la Ley de Casación y la normativa pertinente a cada caso. En tal sentido, su principal característica es ser un recurso estrictamente formal que tiene determinados condicionamientos para su procedencia. Así, el objeto del recurso de casación es corregir los posibles errores de derecho en la sentencia, auto o providencia de la que se trate. (...)¹²

Es por esto que, como ya se mencionó en líneas precedentes, la casación representa un recurso altamente riguroso y estricto en cuanto al cumplimiento de formalidades requeridas para su procedencia, las cuales deben ser cumplidas por la parte accionante y verificadas por el órgano casacional, con el objetivo de corregir los posibles yerros de una sentencia.

De la revisión del auto objeto de esta acción, se puede advertir que los Conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, centraron su examen de admisibilidad en la observancia de los requisitos formales que debe contener el escrito de interposición del recurso de casación, establecidos en el artículo 6 de la Ley de la materia, específicamente en el numeral 4, que trata sobre la fundamentación que debe existir para entenderse como debidamente interpuesto.

Los citados conjuces, en el análisis de la procedencia del recurso de casación, determinan que este carece de una correcta fundamentación, ya que a decir de ellos, la accionante se limita únicamente a realizar una enunciación de normas presuntamente infringidas, sin explicar de qué manera se produce el yerro en la sentencia que recurre, lo cual es fundamental para la procedencia de la casación. Así también, en el contenido del auto impugnado, se hace referencia a jurisprudencia y doctrina sobre lo previamente referido, que refuerza sus argumentos en cuanto a la necesidad de fundamentación que requiere este recurso extraordinario.

En este sentido, la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia, a la luz de la normativa legal aplicable al caso en cuestión y la naturaleza que este recurso representa, realizó un correcto examen de los requisitos formales, necesarios para que proceda la casación, entendiendo que si se verifica la falta de uno ellos, no puede tenerse como correctamente interpuesto, y por ende improcedente.

Por lo tanto, el auto dictado el 16 de octubre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el cual rechaza el recurso de casación interpuesto por la accionante, observa y garantiza el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; así como el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, por lo cual esta Corte Constitucional no encuentra que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

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.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, Caso N.º 0135-09-EP.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 143-14-SEP-CC, caso N.º 2225-13-EP.

2. Negar la acción extraordinaria de protección 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 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 11 de febrero del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2223-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 26 de febrero 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 2223-13-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D. M., 12 de agosto de 2015 a las 13:25.- **Vistos.-** Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado por la señora Lucía Aurí Mendoza Mendoza, mediante el cual solicita ampliación de la sentencia N.º 039-15-SEP-CC, dictada el 11 de febrero 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 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 en 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 procede primordialmente, cuando del contenido del auto o sentencia se desprendan puntos oscuros que dificulten su comprensión. **CUARTA.-** La sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 11 de febrero de 2015, negó la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Lucía Aurí Mendoza Mendoza, por sus propios derechos, señalando en su parte resolutive lo siguiente: “1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales. 2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada. 3. Notifíquese, publíquese y cúmplase”. **QUINTA.-** La solicitud de ampliación presentada por la recurrente, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “(...) El pleno de la Corte Constitucional en fecha febrero 11 de 2015, emite la Sentencia N.º 039-15-SEP-CC, en el presente caso signado con el N.º 2223-13-EP y de la revisión de la misma en lo referente a las consideraciones y fundamento de la Corte Constitucional, solo refiere a dos derechos de los cuatro que tengo esgrimidos en el punto 7 del libelo de mi Acción Extraordinaria de Protección, es decir se refieren exclusivamente al Derecho de la Motivación reconocido y garantizado en el literal l) numeral 7 del Art. 76 y al derecho a la Seguridad Jurídica reconocido y garantizado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, que la Sentencia no se refiere a dos de mis derechos reclamados como son, el Derecho a la Defensa y a la Tutela Judicial Efectiva. Considerando que los dos derechos que no se me han atendido son derechos fundamentales, para concretar el anhelo que recoge la Constitución de la República del Ecuador; por lo que, de la manera más respetuosa solicito a ustedes señores Jueces Constitucionales se amplíe la referida Sentencia dictada por ustedes en fecha 11 de febrero de 2015 a efecto de que mis derechos reclamados no queden en el limbo y sean analizados y resueltos (...)”. **SEXTA.-** De la lectura a la solicitud presentada, se verifica que esta no tiene por objeto que 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

de manera textual, se emitan criterios que modifiquen el contenido del fallo y la decisión, por ser contraria a sus pretensiones, lo cual es improcedente. La sentencia materia del pedido de ampliación, ha desarrollado notoriamente las razones que fundamentan la decisión adoptada y demuestran que se ha motivado debidamente la misma, resolviendo los puntos de derecho presuntamente en conflicto, de acuerdo a las facultades de esta Corte Constitucional. En base a las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.º 039-15-SEP-CC, dictada el 11 de febrero de 2015, en virtud de la cual se declaró la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales y negó la acción extraordinaria de protección, no amerita ampliación, una vez que cumplió con justificar argumentadamente su decisión de acuerdo a los problemas jurídicos planteados; en consecuencia, se resuelve negar la solicitud formulada por la señora Lucía Aurí Mendoza Mendoza y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 8 votos a favor de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Sení Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 12 de agosto de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de marzo del 2015

SENTENCIA N.º 065-15-SEP-CC

CASO N.º 0796-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Jefferson Antonio Loor Moreira, empresario camaronero, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en

contra de la sentencia dictada el 10 de marzo de 2012, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0145-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011, el 24 de mayo de 2012 certificó que en referencia a la acción N.º 0796-12-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 entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Patricio Herrera Betancourt y Roberto Bhrunis Lemarie, el 16 de julio de 2012 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0796-12-EP.

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.

De conformidad al sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 03 de enero de 2013, el secretario general, mediante memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2013, remitió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, el expediente signado con el N.º 0796-12-EP para la sustanciación del mismo.

Mediante providencia del 22 de mayo de 2013, el juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, avocó conocimiento de la causa, signada con el N.º 0796-12-EP y ordenó que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda respectiva a la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda y al procurador general del Estado.

Posteriormente, mediante auto del 05 de marzo de 2014 a las 11h30, se convocó a las partes procesales y a los terceros con interés en la causa a la audiencia pública oral a efectuarse el 25 de marzo de 2014 a las 15h30, la misma que se cumplió según la razón sentada por la actuario del despacho de sustanciación (fojas 74 del expediente constitucional).

Decisión judicial que se impugna

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- PRIMERA SALA CIVIL Y MERCANTIL. Portoviejo, sábado 10 de marzo del 2012, las 09h11. **VISTOS (...)** **SEGUNDA (...)** Como relación circunstanciada de los hechos dicen: ser aproximadamente 70 familias recolectores de cangrejo, pescadores artesanales y pequeños campesinos ubicados en el estuario del río Chone cantón Tosagua provincia de Manabí y que están siendo forzados a desplazarse por el

empresario camaronero Jefferson Antonio Loor Moreira quien aduce haber comprado las piscinas camaronera y haberse hecho adjudicar este inmueble 137 hectáreas de terreno dentro del que se encuentran asentadas viviendas de 70 familias que conforman la Comuna el VERDUM (...) **TERCERA** (...) Para la Sala de lo Civil es suficiente haberse justificado que en forma parcial se han violentado derecho de estos pueblos ancestrales al impedirseles con el desplazamiento de varios años respecto a sus posesiones la explotación para su subsistencia y otros derechos comunitarios como el buen vivir etc. y que deben ser reparados en este caso, aplicando la regla del artículo 41. 4 del Código de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuando se trata del sector privado y provoque un daño grave como lo establece el literal c y d, de la mencionada norma, en este caso no está solicitando al juzgador que declare un derecho lo que si tornaría improcedente el accionar sino, que muy claramente se solicita la restauración del ecosistema del manglar y la conservación para la subsistencia de sus tierras ancestrales y conservar dicho recursos naturales renovables que le permita explotar bajo principio de sostenibilidad los mismos, siendo este tipo de acciones reparatorias en cuanto a daños causados es precedente fallar a favor de la tierra ancestral comunitaria para devolver sus orígenes a las comunidades asentadas en ella, más aún que se justifica la violación al explotarse en otras actividades y perjudicar a ellos, cuando la intención del Legislador al otorgarle derechos a la naturaleza les conserva la originalidad y las génesis de varias especies incluida la humana que debe ser preservada en este sentido (...) **“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”**, aceptando el recurso de apelación interpuesto por los miembros de la comunidad el VERDUM revoca la sentencia de primer nivel venida en grado, declarando parcialmente con lugar la acción, por ende, se la admite parcialmente y ligada en los siguientes términos de aplicación: disponer que el propietario del predio Jefferson Loor Moreira, destine en beneficio de uso y explotación de la comunidad El Verdum y como reparación al medio ambiente por los daños causados anteriormente que no son de su autoría, el 20% de la extensión total del predio como reposición de las áreas destruidas en que se violentó los derechos de la naturaleza que como beneficiaria de esta acción interpuesta por el grupo de personas deben reponerse en donde se deberá sembrar y activar dichas especies forestales sin que su dominio le sea extinguido al propietario pudiendo también gozar de los mismos, para el efecto, en la ejecución del fallo deberá tomarse como referencia la delimitación de esta porción en las áreas circundantes a los linderos de la comunidad que se encuentren mas adyacente al asentamiento poblacional en relación a la conexión con las áreas de manglar, otorgando accesos mediante caminos para realizar sus labores diarias de sustento de las familias demandantes, para la reposición de estas áreas se considerará que no perjudica a las ya construidas con piscinas camaroneras, pues, la revocatoria del permiso de funcionamiento corresponde a otra autoridad estatal. Como consecuencia de lo anterior, en caso de no iniciarse dicha delimitación y regeneración de las áreas de manglares destruidas, en el plazo máximo de sesenta días de haberse ejecutoriado esta sentencia se impondrá una indemnización por mora de cien salarios unificados cada tres meses en beneficio de la comunidad para ser dedicadas en áreas de

salud. Para el cumplimiento de esta resolución hágase saber la misma al Ministerio del Ambiente en la persona de su titular en la ciudad de Quito así como al Delegado Provincial en esta ciudad de Portoviejo, se oficiará también a las autoridades forestales, control de recursos costeros, Capitán del Puerto y registro de propiedad Municipal del cantón Tosagua donde se inscribirá. Hágase saber a la Defensoría del Pueblo en la persona de su Delegado Provincial para la supervigilancia de los derechos que han sido restituidos e implantar las sanciones ordenadas. Sin costas. Notifíquese (sic).

Antecedentes que ocasionaron la pretensión de la acción de protección, cuya admisión, ahora es materia de la acción extraordinaria de protección

La presente causa se originó en la acción de protección presentada por los miembros de la comuna “El Verdum”, misma que está constituida por un grupo de 70 familias dedicadas a la recolección de conchas, cangrejos, pesca artesanal y labores agrícolas, ubicados en el estuario del río Chone, sitio El Verdum del cantón Tosagua, provincia de Manabí, quienes señalan que han sido forzados a desplazarse de su comuna por el empresario camaronero Jefferson Antonio Loor Moreira, quien compró gran parte del área donde está asentada la comuna, y ha limitado su derecho de acceso al manglar que es su fuente de sustento.

Los comuneros, legitimados activos en la acción de protección, han señalado que los recursos naturales están siendo destruidos por el citado empresario, por lo que procedieron a demandar en dicha acción el reconocimiento del derecho a la naturaleza y a preservar un ambiente sano.

El señor Jefferson Antonio Loor Moreira es propietario de un inmueble ubicado en el sitio denominado Las Cruces, de la parroquia y cantón Tosagua, en la provincia de Manabí; propiedad que la obtuvo mediante auto de adjudicación dictado por el Juzgado Sexto de lo Civil de Manabí, mismo que fue protocolarizado en la Notaría Primera del Cantón Bolívar, el 21 de octubre de 2010; la propiedad consiste en un terreno de 137 hectáreas de infraestructura camaronera, una vivienda y área de manglares.

En primera instancia, la acción de protección fue conocida por la jueza vigésimo de lo civil de Manabí, quien mediante sentencia dictada el 09 de enero de 2012, resolvió inadmitir la acción de protección propuesta, por considerar que no existe vulneración a ningún derecho constitucional.

Por no estar de acuerdo con la sentencia de primera instancia, los representantes de la comuna apelaron de la misma, radicándose la competencia en segunda instancia, en la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, judicatura que mediante sentencia dictada el 10 de marzo de 2012, revocó la sentencia de primera instancia, y en consecuencia, admitió parcialmente la acción de protección.

El señor Jefferson Antonio Loor Moreira, por considerar que la sentencia emitida en segunda instancia es contraria a la Constitución, pues vulneró sus derechos constitucionales, presentó acción extraordinaria de protección.

Detalles y fundamentos de la demanda

El señor Jefferson Antonio Loor Moreira, en lo principal, manifiesta que la falta de prueba plena sobre la acción de protección hace que se viole la garantía contenida en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República, y no se puede resolver sin que se haya podido justificar un real hecho, por ello se ha vulnerado la Constitución al resolver sin tener conocimiento o sin por lo menos verificar la posible existencia o no del supuesto daño ambiental.

Expresa el accionante que la Constitución hace conocer que debe agotarse el trámite ordinario para que se pueda interponer acciones constitucionales, o que no sea eficaz, según el artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que al existir tantas autoridades que deben y tienen la obligación de verificar si existe algún tipo de acto atentatorio al ordenamiento legal o constitucional, deben actuar de oficio. No se ha podido justificar que no exista otro mecanismo legal para reclamar o accionar.

Derechos constitucionales que se consideran vulnerados

El accionante indica que la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, establecida en el artículo 75; la igualdad formal y material, determinada en el artículo 66 numeral 4; y la invalidez e ineficacia de los medios probatorios, 76 numeral 4 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Con estos antecedentes, el accionante solicita que se acepte la acción planteada y se deje sin efecto la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, por haber trasgredido derechos constitucionales.

Contestación a la demanda**Procuraduría General del Estado**

Mediante escrito presentado el 06 de junio de 2013, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional N.º 18.

Jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

Comparece el doctor Jaime Eduardo Cárdenas Murillo, juez provincial de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, y en lo principal manifiesta “ nos ratificamos en sentencia de segundo nivel emitida el 10 de marzo del 2012, la misma está suficientemente motivada bajo rango constitucional determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, consta un análisis de elementos fácticos y jurídicos, así como valoración de los elementos probatorios con aplicación de la sana crítica propia de este tipo de resoluciones; en definitiva, no se violentó en la sentencia ningún derecho constitucional.

El informe pericial que sirvió de base para auxilio de la sentencia determinó que los pueblos ancestrales fueron los verdaderos explotadores del manglar, que subsistían en la captura de moluscos y especies y que sin ellas su hábitat corría el riesgo de desaparecer con las consecuencias del desempleo, la migración urbana y la delincuencia.

La sentencia es reparativa del daño ambiental, es inédita en cuanto a la aplicación del artículo 1 de la Constitución, es CREADORA DE DERECHOS con la facultad concedida a los jueces para crearlos en beneficio de la población”.

Terceros interesados**Comparecencia de la señora Francisca Nieve Álava Loor, en calidad de presidenta de la comuna “El Verdum”**

Mediante escrito presentado el 26 de junio de 2013, en lo principal manifiesta que las familias de la comunidad son posesionarias ancestrales por más de 50 años, y que hace 30 años tuvieron un primer desplazamiento forzoso de sus territorios, que fueron ocupados para la instalación de camarónicas.

Que las tierras comunitarias en las que se asienta la comunidad “El Verdum” son utilizadas para la siembra de distintos tipos de productos, además que gozan del acceso al manglar que es su fuente de sustento, y que el señor Jefferson Antonio Loor Moreira impide que realicen sus actividades diarias, ya que son agredidos física y psicológicamente, amenazados con perros e intimidados con guardias armados que les impiden transitar libremente.

Que sus derechos constitucionales han sido vulnerados, conforme consta en la demanda de acción de protección, como son el derecho previsto en el artículo 72 numeral 11, que señala que la naturaleza tiene derecho a la restauración, así también el contemplado en el artículo 32, el derecho previsto en el artículo 66 numeral 3, respecto al derecho a la salud, el derecho a la integridad personal, que comprende la integridad física y síquica, el artículo 83 numerales 6 y 7, que ordenan promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, entre otros derechos vulnerados por el señor Loor Moreira.

Señala que en la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no se ha vulnerado ningún derecho constitucional del señor Loor Moreira, y que más bien se ha garantizado los derechos de la comunidad y de la naturaleza, conforme al mandato constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, señala que la acción presentada no tiene ningún fundamento, y tiene por finalidad perjudicar y seguir afectando los derechos de la comunidad, por lo que solicitan que se deseche la demanda planteada por el señor Loor Moreira, y que se comunique el caso al Consejo de la Judicatura, para que sancione al abogado patrocinador, conforme al Código Orgánico de la Función Judicial.

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la abogada Sandy Baños Gamarra, actuaria del juez sustanciador, se establece que el 25 de marzo de 2014 a las 15h35 tuvo lugar la audiencia pública, misma que contó con la participación del legitimado activo, Jefferson Antonio Loor Moreira, con su abogado Oscar Alarcón. En calidad de tercero interesado en la causa compareció la señora Francisca Nieve Álava Loor, procuradora común de la comunidad El Verdum, con su abogada Lourdes Proaño; en representación del Ministerio del Ambiente, el abogado Darío del Salto, y Líder Góngora Farías, director de la Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema del Manglar del Ecuador. No han concurrido los legitimados pasivos, jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, ni el procurador general del Estado ni el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, ni la Defensoría del Pueblo, pese a estar debidamente notificados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección 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 artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados, en los que se haya vulnerado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o de las normas del debido proceso.

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

Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver las supuestas vulneraciones formuladas por el legitimado activo, esta Corte plantea y resuelve los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que revoca la sentencia de primer nivel y declara parcialmente con lugar la acción de protección planteada por los miembros de la comuna El Verdum ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de validez en la obtención de las pruebas, previsto en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que revoca la sentencia de primer nivel y declara parcialmente con lugar la acción de protección planteada por los miembros de la comuna El Verdum, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de validez en la obtención de las pruebas, previsto en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República?**

El accionante manifiesta que la sentencia objeto de impugnación vulnera el derecho al debido proceso, específicamente el contenido en el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución de la República, pues considera que sin tener prueba de la existencia del daño ambiental y sin conocer realmente la posible vulneración constitucional que alegaron los accionantes, revocan la sentencia del primer nivel que fue debidamente motivada.

En efecto, la disposición constitucional que se señala como vulnerada, prescribe:

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

La garantía establecida en el artículo 76 numeral 4 *ibidem* se refiere a la prueba obtenida e introducida autónomamente al proceso, mediante actos o métodos ilícitos que vulnere garantías constitucionales o legales, que de acuerdo con las circunstancias del caso concreto, no hubieren podido ser obtenidas y actuadas sin su vulneración. La importancia de esta norma establece que la prueba ingrese al proceso por el camino regular, legal, previsto por las leyes del procedimiento, caso contrario recibe punición de no tener ninguna validez y constituye un acto procesal nulo, es decir, vincula a la imposibilidad de actuar como medio de prueba dentro del proceso. En la praxis es frecuente la denominación o calificativos siguientes, sin que los mismos se consideren excluyentes: “prueba prohibida”, “prueba ilegal”, “prueba ilícita”, “prueba ilegítimamente obtenida”, “prueba inconstitucional”, “prueba nula”, “prueba viciada”, “prueba irregular”, o “prueba clandestina”, toda vez que se

considera afectada por una conducta dolosa en cuanto a la forma de obtención, es decir, aquella que ha sido obtenida de forma fraudulenta a través de una conducta ilícita contraria a derecho, con independencia de la categoría o naturaleza de las normas jurídicas, constitucionales o legales, procesales o no, incluso de disposiciones o principios generales del derecho. Complementando esta concepción, es congruente referirse a la doctrina expuesta por el tratadista Hernando Devis Echandía, quien define a este tipo de pruebas como aquellas “(...) que están expresa o tácitamente prohibidas por la ley o atentan contra la moral y las buenas costumbres del respectivo medio social o contra la dignidad y libertad de la persona humana o violan sus derechos fundamentales que la Constitución y la ley amparan”¹. Por tanto, el juez no puede argumentar en ella su decisión, porque comporta la prohibición de admisión y de valoración, ya que comprometería la buena administración de justicia al pretender fundar en un hecho ilícito.

Tratándose de las acciones de garantías jurisdiccionales, la referida normativa tiene relación con la sustanciación de procesos constitucionales que se encuentran desarrolladas en el artículo 86 de la Constitución, que dice: “(...) 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y **en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas (...)**” Las negrillas fuera del texto.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 16 menciona:

(...) En la calificación de la demanda o en la audiencia, **la jueza o juez podrá ordenar la práctica de prueba y designar comisiones para recabarlas, sin que por ello se afecte el debido proceso o se dilate sin justificación la resolución del caso.** (...) La comisión para recabar pruebas podrá ser unipersonal o pluripersonal, para que realice una visita al lugar de los hechos, recoja versiones sobre los hechos y las evidencias pertinentes y elabore un informe que tendrá el valor de prueba practicada. Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza. (Énfasis fuera del texto).

Bajo las premisas legales anotadas, en los procesos constitucionales el juez constitucional de instancia posee la potestad para ordenar la práctica de cualquier medio probatorio que considere pertinente para corroborar o no la vulneración de derechos; asimismo se reserva el derecho

de ordenar las pruebas testimoniales o periciales que considere oportunas, además de solicitar documentación adicional tanto a las partes como a terceros custodios de esta e inclusive puede solicitar un informe circunstanciado a la autoridad o al particular demandado acerca de los hechos alegados. En otras palabras, el juez tiene una participación activa en procurar la prueba necesaria para resolver los casos sometidos a su judicatura; de esta forma, posee amplias facultades para ordenar todas las pruebas que considere necesarias para la averiguación real de los hechos objeto del proceso. En tal virtud, cuando el juez constitucional ordena, de oficio, la práctica de los medios probatorios como peritajes especializados o verificación *in situ*, etc., lo realiza por mandato constitucional y legal mencionados anteriormente, por lo que no se puede reputar de arbitraria y parcializada, peor de atentar el debido proceso en la garantía de validez en la obtención de las pruebas, prevista en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República, materia del presente análisis.

En este sentido, el examen de constitucionalidad deberá determinar si la sentencia cuestionada, al aceptar parcialmente la acción de protección, efectivamente careció de pruebas; y si la reparación al medio ambiente observó o no el debido proceso y la seguridad jurídica.

Del examen de la parte expositiva, considerativa y resolutoria de la sentencia impugnada se determina que los miembros de la comuna El Verdum (legitimados activos en la acción de protección y terceros con interés en esta acción), plantearon la tutela por un inminente desplazamiento forzado del territorio ancestral, destrucción de manglares, tala de árboles, donde –dicen– vienen desarrollando las actividades de recolección de conchas, cangrejos, pesca artesanal, que sirve de sustento de 70 familias. La pretensión de dicha tutela hace extensivo a que el juez ordene la reparación que consiste en la restauración del ecosistema y de los derechos de la naturaleza, que se imputa su satisfacción al señor Jefferson Antonio Loor Moreira, ahora legitimado activo en esta acción.

Ante las circunstancias mencionadas, cabe indicar que los fundamentos fácticos de la acción tienen relación de conexidad con supuestas afectaciones de los bienes-derechos colectivos y el ecosistema manglar como elemento de la naturaleza. De allí que esta Corte Constitucional considera referirse a estos elementos mencionados para establecer si los mismos fueron justificados en la decisión judicial materia del examen.

En el presente caso, el tema central del debate constitucional se refiere a evitar y cesar la inminente amenaza de los derechos constitucionales relacionados a la destrucción de los manglares, a no ser desplazados los comuneros de El Verdum del territorio donde ejercen las actividades de recolección de conchas, cangrejo, pesca para su sustento, por parte del señor Jefferson Antonio Loor Moreira, quien habría afectado al interés común que

¹ Devis Echandía H. Teoría general de la prueba judicial, Tomo I, 5ta. Edición, Víctor P. de Zavallia editor, Buenos Aires, 1981, pág. 539.

se encuentra reconocido y garantizado en la Constitución de la República², por lo que el asunto adquiere una connotación antropológica, pues tiene una aproximación al conocimiento y reconocimiento histórico, organización social, cultural, política, religiosa y económica de la comunidad implicada en el proceso judicial.

En efecto, la sentencia impugnada, en su considerando tercero, expresa lo siguiente:

(...) ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS APORTADAS.- Se ha justificado que la comunidad proponente se encuentra asentada ancestralmente conforme lo establece el informe pericial realizado y que obra a fojas 82 hasta fojas 83 elaborado por el Ing. Agrónomo Pedro Nieto producto de una inspección judicial que consta en fojas 67 y en el que se determina los siguientes aspectos que son analizados en conjunto: 1.- que la explotación de camaroneras en la actualidad no están utilizadas en el ciento por ciento en la propiedad adquirida por el demandado. 2.- Que existe un ecosistema manglar en el entorno en el estuario del Río Chone y que dentro del mismo se encuentra inmerso el asentamiento poblacional de la comuna. 3.- Que gran parte del ecosistema del manglar que se constituyeron en camaroneras están siendo dedicadas a actividades agrícolas, eliminándose los mismos que constituyen el sustento de varias familias, aunque también se observan que existen áreas agrícolas de la comunidad. 4.- Que existe áreas del ecosistema que pueden ser restaurados para el ecosistema del manglar. 5.- Que para facilitar el acceso a la propiedad se ha talado el mangle especialmente, el que da con los muros y los canales de captación y de desagüe. 6.- Que es indispensable la restauración del manglar para el sustento de las familias que explotación racionalmente la actividad de recolección de concha y cangrejo así como la pesca para lo cual debe restaurar necesariamente dicho manglar, esta prueba pericial que debió ser analizada más profundamente por la jueza de primer nivel tiene coherencia con los testimonios que en la inspección judicial rindieron los señores Teresa Isabel Álava, Carmen Hidalgo Loor, Víctor Oswaldo Balda, José Rafael Álava, quienes testifican todo lo aseverado a los fundamentos de la acción de protección deducida (...). Para la Sala de lo Civil es suficiente haberse justificado que en forma parcial se han violentado derechos de estos pueblos ancestrales al impedirseles con el desplazamiento de varios años respecto a sus posesiones la explotación para su subsistencia y otros derechos comunitarios como el buen vivir etc. y que deben ser

reparados en este caso, aplicando la regla del artículo 41. 4 del Código de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuando se trata del sector privado y provoque un daño grave como lo establece el literal c y d, de la mencionada norma, en este caso no está solicitando al juzgador que declare un derecho lo que si tornaría improcedente el accionar sino, que muy claramente se solicita la restauración del ecosistema del manglar y la conservación para la subsistencia de sus tierras ancestrales y conservar dicho recursos naturales renovables que le permita explotar bajo principio de sostenibilidad los mismos, siendo este tipo de acciones reparatorias en cuanto a daños causados es procedente fallar a favor de la tierra ancestral comunitaria para devolver sus orígenes a las comunidades asentadas en ella, más aun que se justifica la violación al explotarse en otras actividades y perjudicar a ellos (...)" (sic).

En este contexto, a fin de formar un mejor criterio sobre las supuestas vulneraciones de los derechos constitucionales alegados por las partes, el juez sustanciador de la Corte Constitucional, mediante auto expedido el 27 de marzo de 2014, dispuso la realización del peritaje antropológico que reconozca y verifique las tierras que fueron adjudicadas en 137 hectáreas aproximadamente, en subasta pública por el juez sexto de lo civil de Manabí al señor Jefferson Antonio Loor Moreira, compuesta de piscinas camaroneras y terreno en firme, que según manifiestan los habitantes de la Comuna El Verdum, son los poseionarios ancestrales de las tierras adjudicadas.

El informe antropológico suscrito por el perito antropólogo Víctor Julio Jácome Calvache, contiene aspectos teóricos, científicos y técnicos que reflejan la realidad cultural, costumbres y valores de la Comuna El Verdum. En tal virtud, de conformidad con el artículo 86 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, goza del carácter de prueba.

En efecto, del mencionado estudio se desprende que la comuna El Verdum:

“(...) se encuentra adjunta a las piscinas camaroneras y a la vía Bahía-Chone (...) se caracteriza porque no se aprecia cuadras, ni se diferencia barrios y existen pequeños senderos que separan una casa de la otra. (...) al interior de la comuna se encuentra un camino que comunica con las piscinas camaroneras y que ha sido recientemente ampliado, esta misma ruta conduce a las tierras donde los comuneros y comuneras tienen sus cultivos. En relación al límite, al revisar aquellos establecidos en la escritura de adjudicación a favor del señor Jefferson Antonio Loor Moreira, y al vincularlos con lo observado en la visita de campo, efectivamente, la comuna El Verdum estaría dentro de aquellas tierras. Sin embargo, los comuneros y comuneras señalan que la extensión de tierras son superiores a las señaladas en dichas escrituras (137 hectáreas) ya que se han entregado aquellas que le pertenece a la comuna (34 hectáreas aproximadamente). (...) Esta comuna fue legalizada en el año 2010 y forma parte del cantón Tosagua, parroquia Tosagua. No cuenta con una extensión de tierra reconocida por el Estado ecuatoriano, no obstante señalan que el área es de aproximadamente 34 hectáreas. Al momento de obtener su vida jurídica presentaron a “91 personas”

² Artículo 57 de la Constitución de la República.- “Se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

(...) 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

(...) 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.

(...) 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales”.

Artículo 59 ibídem.- “Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley”.

como comuneros y comuneras (Acuerdo No. 036-MAGAP-Subsecretaría Regional Litoral Norte). Actualmente, a decir de los comuneros y las comuneras, existen 82 familias que viven habitualmente en el lugar, es decir, cerca de 500 personas. (...) Por consiguiente, el origen de la comuna podría partir desde la década de los 50 del siglo veinte. Durante este tiempo los pobladores, que arribaron de sitios cercanos al sector conocido como Las Cruces, fueron organizándose y le denominaron al lugar como “El Verdum” (...), durante la década de los setenta, si bien las tierras donde actualmente viven y desarrollan sus actividades económicas no eran comunales, si hacían uso de las mismas para sembrar, recolectar sal, construir sus viviendas y practicar sus actividades de pesca y recolección del cangrejo en los manglares (...). Posteriormente, la presencia de las camaroneras les obligaron a que se desplacen de los lugares donde se habían ubicado, sin que esto implique la desaparición de sus actividades económicas, más bien se han mantenido a la par con las nuevas actividades que se van desarrollando al interior de su comunidad y de aquellas que desarrollan en sus movilizaciones hacia los centros más poblados: Tosagua y Chone. Las actividades económicas que han venido desarrollando los pobladores de “El Verdum” tanto al interior de su comunidad, como en las camaroneras y las zonas más pobladas, se presentan como medios que tienen como fin garantizar, a través del uso de su fuerza de trabajo y de los recursos que disponen, la satisfacción de necesidades integrales (individuales y sociales), donde prima la reproducción ampliada de la vida de los integrantes de sus familias y de la comunidad, es decir, nos encontramos ante un caso concreto de Economía Popular y Solidaria y de las formas de organización económica comunitaria que es parte de ésta (...). Es importante señalar aquellos principios de organización social de la economía de la comuna, por ejemplo, se aprecia los siguientes (...) 2. Administración doméstica (autarquía), consiste en producir para uso propio y así satisfacer las necesidades familiares y las de su grupo (intercambio). Aquí podríamos hablar de una economía de subsistencia de esta comuna. Los habitantes usan lo que producen para atender a sus propias necesidades, entonces esta economía puede ser pensada en tres aspectos: 1. La que depende del manglar y la del río, 2. Las que depende de los animales domésticos, 3. La que depende de la agricultura. (...) la Comuna El Verdum está más cercana al pueblo montubio, por sus características culturales comunes, sin embargo posee características específicas que les hacen diferentes y que están vinculadas a su relación con el ecosistema manglar. Esta relación obligó a estos pobladores a que se conviertan en habitantes itinerantes de este territorio hasta que definitivamente confluyeran en ese sitio y construyeran sus viviendas desde aproximadamente la década de los 50 del siglo pasado (...).”

Asimismo, el dictamen pericial antropológico, en su página 19, enfatiza que:

(...) Sus actividades vinculadas a la agricultura, pesca y recolección del cangrejo se destacan por las relaciones económicas radicadas en los valores de camaradería, reciprocidad, parentesco y cooperación, así como por una estrecha relación de dependencia entre los comuneros y las comuneras, y con la naturaleza. Las relaciones que aquí se han ido estableciendo se caracterizan por intercambios no solo materiales, sino simbólicos, y los recursos económicos que se obtienen son productos de la “asociatividad”, es decir de la

unión de esfuerzos y recursos por parte de los participantes de esta comuna, donde no existe la explotación de la fuerza laboral a través del salario, a excepción de aquellas que se presenta en sus trabajos en otras poblaciones o en las camaroneras. (...) Un punto que se debe destacar es el conocimiento sobre el medio en el que cultivan o practican la recolección, el mismo que les ha sido transmitido a través de procesos de socialización por sus padres. Entre estos conocimientos está el vinculado al uso del manglar y del río, para este caso el Chone, que si bien no representan actualmente su actividad principal, para los años en los que arribaron a estas tierras si lo era, y esta práctica es lo que les hace diferentes a otras poblaciones de la costa ecuatoriana.

Desde las perspectivas anotadas, se puede colegir que las y los comuneros de El Verdum se encuentran en posesión y explotación ancestral dentro de la zona antes mencionada, pero subordinados por los empresarios camaroneros de la zona, en el presente caso, del señor Jefferson Antonio Loor Moreira, quien no solamente estaría coartando el libre desarrollo de las actividades de los comuneros de El Verdum, sino incitando al desplazamiento forzoso del territorio donde ejercen la recolección de conchas, cangrejo y pescado para su sustento, situación que afecta el interés común de esta colectividad.

En consecuencia, la garantía jurisdiccional constituye un mecanismo procesal para declarar, proteger y reparar los derechos constitucionales frente a la vulneración o peligro inminente de los mismos, pues la Constitución de la República como los instrumentos internacionales sobre tema de los derechos ancestrales y el ecosistema manglar, así como las leyes secundarias, tienen por finalidad impedir el deterioro de los mismos, así como la irrupción irracional en tierras ancestrales que constituyen la riqueza patrimonial; por su diversidad de culturas y ecosistemas son espacios vitales para todos los ecuatorianos y las generaciones futuras. Toda afectación a espacios comunitarios, ya sea por la intervención de las actividades del Estado o de los particulares que ocasionaren daños poniendo en peligro la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, la integridad del patrimonio genético del país, y la subsistencia misma de las comunidades y su patrimonio natural y cultural, torna exigible y aplicable la tutela, así como su reparación por constituir de interés público.

A partir de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, estableciendo una serie de garantías destinadas a la conservación, protección, regeneración y mejoramiento de la misma, con la finalidad de garantizar un desarrollo sustentable, sostenible y armónico de las personas con la naturaleza.

Este reconocimiento permite tutelar los elementos que componen la naturaleza, en el presente caso, al ecosistema manglar y a los derechos ancestrales, cuando estos sean amenazados o vulnerados y se sancione a los infractores por los daños causados; claramente este derecho no es un derecho independiente de los demás reconocidos en la Constitución, lo que obliga al intérprete de la Constitución a realizar una lectura sistemática de la misma, de tal forma que los recursos naturales pueden ser utilizados en beneficio

de la sociedad, siempre y cuando se respeten sus ciclos vitales sin atentar contra su existencia, interconexión de los derechos.

El daño al ecosistema implica cualquier cambio generado por la tala, quema o acción destructiva, que tenga un impacto adverso cuantificable en la calidad del ecosistema o en alguno de sus componentes, incluyendo sus valores de uso y de no uso y su capacidad de apoyar y sostener un balance ecológico viable³. Es decir, se asimila al menoscabo, disminución, detrimento soportado por los elementos de la naturaleza en perjuicio del medio ambiente, que afectó en forma directa la calidad de vida de los seres humanos. Por tanto, el Estado y sus instituciones son instrumentos útiles de protección frente al control privado, subordinación o discriminación, al tener una responsabilidad de velar por el bienestar de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

De allí que resulta relevante el rol que desempeña el juez, pues constituye parte esencial del proceso; en ese sentido se ha otorgado la potestad para que por medios que él considere, llegue a determinar la afectación del derecho ancestral de la colectividad, del ecosistema manglar, precisamente por el mandato preventivo constante en el artículo 169 de la Constitución, que establece que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia; como juzgador garante-activista, impulsa la instrumentalidad o flexibilidad de las diligencias para declarar o no las supuestas vulneraciones alegadas. En tal virtud, las pruebas pedidas, ordenadas y practicadas e incorporadas al proceso han observado el debido proceso, en consecuencia, no incurre en lo previsto en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República, pues las mismas han corroborado un inminente desplazamiento y obstaculización de los demandantes de la acción de protección, de las tierras ancestrales.

2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República?

La Constitución de la República ha previsto en el artículo 82 el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “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, en sentencia N.º 016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, respecto al derecho a la seguridad jurídica ha previsto 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; sólo 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 (sic).

Por tanto, el examen de constitucionalidad deberá determinar si la sentencia impugnada, al disponer la reparación del daño ambiental, se encuentra debidamente sustentada en la seguridad jurídica.

La parte resolutive de la sentencia, materia del análisis, menciona lo siguiente:

(...) **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, aceptando el recurso de apelación interpuesto por los miembros de la comunidad el VERDUM revoca la sentencia de primer nivel venida en grado, declarando parcialmente con lugar la acción, por ende, se la admite parcialmente y ligada en los siguientes términos de aplicación: disponer que el propietario del predio Jefferson Loor Moreira, destine en beneficio de uso y explotación de la comunidad El Verdum y como reparación al medio ambiente por los daños causados anteriormente que no son de su autoría, el 20% de la extensión total del predio como reposición de las áreas destruidas en que se violentó los derechos de la naturaleza que como beneficiaria de esta acción interpuesta por el grupo de personas deben reponerse en donde se deberá resembrar y activar dichas especies forestales sin que su dominio le sea extinguido al propietario pudiendo también gozar de los mismos, para el efecto, en la ejecución del fallo deberá tomarse como referencias la delimitación de esta porción de las áreas circundantes a los linderos de la comunidad que se encuentren más adyacente al asentamiento poblacional en relación a la conexión con las áreas de manglar, otorgando accesos mediante caminos para realizar sus labores diarias de sustento a las familias demandantes, para la reposición de estas áreas se considera que no perjudica a las ya construidas con piscinas camaroneras pues, la revocatoria del permiso de funcionamiento corresponde a otra autoridad estatal. Como consecuencia de lo anterior, en caso de no iniciarse dicha delimitación y regeneración de las áreas de manglares destruidas, en el plazo máximo de sesenta días de haberse ejecutoriado esta sentencia se impondrá una indemnización por mora de cien salarios unificados cada tres meses en beneficio de la comunidad para ser dedicadas en áreas de salud⁴.

³ Artículo 263, inciso segundo del Libro III Texto unificado de la Legislación Secundaria Medio Ambiente.

⁴ Sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección n.º 0145-2012, el 10 de marzo de 2012.

Como se puede observar, la sentencia, en su parte resolutive, ordena al señor Jefferson Antonio Loor Moreira, a destinar en beneficio de uso y explotación de la comunidad El Verdum, el 20% de la extensión total de su propiedad, como medida de reposición de las áreas destruidas en que se violentó los derechos de la naturaleza. Esta medida de reparación amerita un análisis partiendo de las disposiciones constitucionales y legales para determinar si la misma cumple con la seguridad jurídica.

El artículo 323 de la Constitución de la República manifiesta lo siguiente:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo, manejo sustentable del ambiente y de **bienestar colectivo**, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación. (Énfasis fuera del texto).

La disposición constitucional es clara y establece la posibilidad de expropiar una propiedad únicamente por razones de utilidad pública o interés social y nacional, y establece que este procedimiento estará a cargo de las instituciones del Estado, quedando totalmente prohibida la confiscación en todas sus formas.

Asimismo, el Código de Procedimiento Civil establece en el artículo 783 que “La declaración de utilidad pública, para fines de expropiación, sólo puede ser hecha por el Estado y las demás instituciones del sector público (...)”.

En el presente caso, se condena al legitimado activo a destinar el 20% de la extensión total de su propiedad, sin que se observe un procedimiento en el cual se determine que la propiedad o parte de ella, hayan sido declarados previamente de utilidad pública o de interés social y nacional, pues en la sentencia no determina una previa y justa valoración e indemnización y pago de la propiedad, conforme manda la Constitución, tomando en consideración que el accionante fue comprador de buena fe, que adquirió la propiedad en el año 2010, conforme consta a fojas 4 vuelta del expediente.

Por otra parte, el artículo 397 inciso primero de la Constitución establece que:

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

En este contexto, las autoridades estatales a cargo del control, seguimiento y sanción por daños al ambiente son: el Ministerio del Ambiente, los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, entre otras autoridades que gozan de legitimidad para sancionar a los infractores conforme a la Constitución y la ley.

La sentencia determina la existencia de daños ambientales en base a un informe pericial, mismo que no establece la existencia de contaminación ambiental actual ni los daños a la naturaleza alegados por la comunidad El Verdum, sin el apoyo técnico y sin observar los procedimientos previstos en la ley para determinar impactos ambientales; se limitan únicamente a señalar que los daños fueron producidos mucho antes de que el accionante adquiera las tierras, ya que las actividades acuícolas y camaroneras se han desarrollado en el sector desde hace 30 años.

La legislación ambiental del Ecuador establece los mecanismos que deben aplicarse para el proceso de evaluación de impacto ambiental, los mecanismos de control y las sanciones para los infractores, mismos que deben ser observados, atendiendo el derecho a la seguridad jurídica prevista en la Constitución.

Con estas consideraciones, la Corte Constitucional determina que la medida de reparación dispuesta en la parte resolutive de la sentencia impugnada no cumple con el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto en base a consideraciones subjetivas, y sin contar con el apoyo técnico necesario, dispone una medida que es contraria a las disposiciones constitucionales y vulnera el derecho a la seguridad jurídica del accionante, llegando incluso a vulnerar el derecho a la propiedad del legitimado activo y del Estado, toda vez que de conformidad con el artículo 406 de la Constitución de la República: “El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y **manglares**, ecosistemas marinos y marinos costeros”. Asimismo, en su artículo 408 *ibidem* declara que:

“Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución (...) el Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad”. (Énfasis fuera del texto).

Por tanto, los manglares así como las especies, desarrollan su hábitat que son de interés público y pertenecen al Estado ecuatoriano, conforme la legislación secundaria del medio

ambiente⁵, correspondiendo, a través de Ministerio del Ambiente, verificar, conservar, proteger, reponer, prohibir y/o delimitar los bosques de manglar existente en el país, conceder el uso y aprovechamiento de los mismos. En tal virtud, el área de terreno que contiene manglares se encuentra limitada en su dominio; su aprovechamiento requiere de permisos correspondientes de la entidad antes mencionada.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 10 de marzo de 2012, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 0145-2012.
 - 3.2. Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración del derecho constitucional.

⁵ Texto unificado de la legislación secundaria del medio ambiental, texto III, artículo 231 “Todos los ecosistemas nativos, en especial los páramos, manglares, humedales y bosques naturales en cualquier grado de intervención, por cuanto brindan importantes servicios ecológicos y ambientales, constituyen ecosistemas altamente lesionables para los efectos establecidos en el artículo 78 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (...)”.

Texto unificado de la legislación secundaria medio ambiental texto V, en su capítulo I referente al manglar y la declaración sobre la protección, conservación, en su artículo 19, manifiesta lo siguiente: “Será de interés público la conservación, protección y reposición de los bosques de manglar existentes en el país, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. En consecuencia, prohíbese su explotación y tala.

Sin embargo, las comunidades ancestrales podrán solicitar se les conceda el uso sustentable del manglar para su subsistencia, aprovechamiento y comercialización de peces, moluscos y crustáceos, entre otras especies, que se desarrollen en este hábitat.

(...) Las comunidades y usuarios favorecidos con el “Acuerdo de Uso Sustentable y Custodia del Manglar” tendrán la obligación de cuidar este ecosistema y comunicar a la autoridad competente, de cualquier violación o destrucción del mismo.

Artículo 20 ibídem, dice que “Se declaran como bosques protectores a los manglares existentes en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro que fueran de dominio del Estado. Contará con la participación del Ministerio de Defensa, Consejo Nacional de Recursos Hídricos y Corporaciones de Desarrollo Regional de acuerdo con el Art. 6 de la mencionada Ley Forestal”.

3.3. Disponer que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, previo sorteo, conozca y resuelva la causa en observancia de las garantías del debido proceso, conforme lo establecido en esta sentencia.

4. Notificar esta sentencia al Ministerio del Ambiente, para los fines legales pertinentes.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 11 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0796-12-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 jueves 02 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.º 0796-12-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D. M., 19 de agosto de 2015, las 16h00.- **VISTOS.-** En el caso signado con el No. 0796-12-EP, agréguese al expediente el escrito de aclaración y ampliación de la sentencia No. 065-15-SEP-CC de 11 de marzo de 2015, presentado por Francisca Nieve Álava Loor, por sus propios derechos y como presidenta de la Comuna El Verdún y Líder Góngora Farías, director ejecutivo de la Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa Ecosistema Manglar. En lo principal, atendiendo el recurso solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 29 del Reglamento de

Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que dice: “De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación (...)”. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”, sin embargo esto no obsta a que las partes dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia, según considere pertinente. **TERCERO.-** La finalidad del recurso horizontal de **aclaración** de una sentencia, es el de obtener que la Corte subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. En otras palabras, se emiende la obscuridad en el que incurre la misma, entendiéndose por oscuro aquello que no es comprensible, es decir, ininteligible. En cambio, la **ampliación**, suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de la pretensión o excepción si fuere el caso. El pronunciamiento del recurso planteado no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitar a desvanecer las dudas o penumbras que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de alteración o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos correspondientes. **CUARTO.-** Respecto a los pedidos de **aclaraciones** interpuestos, los mismos tienen por objeto lo siguiente: **4.1.-** Los recurrentes solicitan a la Corte que se pronuncie **“determinando cuales han sido las pruebas viciadas, las pruebas irregulares, las pruebas clandestinas, las pruebas nulas y quien ha producido estas, ya que las pruebas que nosotros los comuneros hemos presentado son legales, legítimas y conforme a derechos”**. Al respecto, cabe señalar que esta Magistratura Constitucional refirió en los términos mencionados, únicamente para considerar a la prueba obtenida mediante algún método ilícito que contraría las garantías constitucionales o legales, por cuanto el legitimado activo alegó que la decisión judicial habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de validez en la obtención de las pruebas, previsto en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución, situación que emplazó a desarrollar la noción de la tipología de pruebas en los procesos constitucionales, a fin de no reputar de arbitrario o imparcial las ordenadas por el juzgador constitucional. Empero su uso de ninguna manera figura que los ahora recurrentes hayan incurrido en la actuación de las pruebas ilícitas. Además, cabe señalar que este Organismo, de conformidad con el artículo 62 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹, se encuentra impedido para calificar los medios o instrumentos de prueba practicados en las instancias correspondientes, entre estas las manifestadas por los solicitantes en este recurso horizontal, pues la

legislación constitucional no faculta resolver la *litis* en razón de la aplicación o incorrecta valoración de los medios probatorios, por lo que la aclaración solicitada pierde relevancia constitucional. En tal virtud, la pretensión de los comparecientes resulta improcedente por pretender una declaración viciada, irregular, clandestina de los elementos probatorios de la controversia constitucional, lo que ocasionaría un control de legalidad de la sentencia cuestionada, desnaturalizando el objeto de la acción extraordinaria de protección. **4.2.- “Se aclare e indique cuáles de las pruebas presentadas en el juzgado vigésimo de lo civil de Manabí son plenas y cuales no son plenas”**. En atención a las consideraciones expuestas en el acápite anterior, no procede esta petición. **4.3.- “La sentencia dispone “Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración del derecho constitucional”. Se servirán aclarar la sentencia indicando en qué momento y a través de qué providencia y fecha de la misma se produjo la vulneración del derecho constitucional”**. En atención a lo mencionado, esta Corte considera procedente la pretensión, por tanto se aclara que se retrotraerá los efectos hasta el momento antes de dictar la sentencia expedida el 10 de marzo de 2012 a las 09h11. **4.4.- “(...) El Art. 262 del Código Civil al que ustedes han hecho referencia al respecto de los peritos dice: (...). Solicitamos se digne aclarar en qué disposición legal consta que la prueba pericial es obligatoria para los jueces y no pueden ser refutadas de arbitraria y parcializada y si existe algún cambio constitucional y legal que prohíbe la sana crítica a los jueces”**. En este punto cabe manifestar que este Organismo jamás refirió o fundamentó su decisión constitucional en el artículo 262 del Código Civil, tampoco ha considerado que *“la prueba pericial es obligatoria para los jueces y no pueden ser refutadas de arbitraria y parcializada”* como falsamente aducen los peticionarios. Por tanto, se deja claro que esta Magistratura no puede emitir su pronunciamiento sobre hechos aislados o que no atañen a la falta de claridad conceptual que genere duda en la adopción de la decisión. Por otra parte, se llama la atención a los comparecientes que el contenido de las consideraciones de la sentencia debe entenderse en todo su contexto, y no únicamente aquellas frases favorables o desfavorables para ampliar o restringir su interpretación, como ocurre en este acápite. En consecuencia, no procede la aclaración solicitada. **4.5.- “En la página 20 numeral 4 de la sentencia dice: “Notificar esta sentencia al Ministerio del Ambiente, para los fines legales pertinentes”. Se permita aclarar a que fines legales pertinentes se refiere”**. En relación a este punto, corresponde reiterar que los fines legales a los que se refiere la decisión, se encuentran en el texto de la sentencia, último párrafo de la parte considerativa del fallo constitucional. **QUINTO.-** En cuanto a los pedidos de **ampliación** interpuestos, los mismos tienen por objeto lo siguiente: **5.1.- “Se ampliará la sentencia indicando cuando los jueces de la primera sala de lo civil y mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no aplicaron la sana crítica”**. En referencia a lo manifestado, esta Corte se abstiene de pronunciar al respecto, puesto que el tema de la sana crítica es un asunto interno, propio del juzgador de instancia, y además, este Organismo no cuenta con facultad para referirse a la sana crítica que emplean los juzgadores de instancia, tal como se mencionó en el acápite 4.1 de este

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numeral 5 “Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez”.

auto. **5.2.- “Se permita ampliar si de alguna manera se están reconociendo el derecho de propiedad al señor Jefferson Antonio Loor Moreira en área de manglar (...)”.** En atención a lo solicitado cabe señalar que este recurso tiene por objeto suplir omisiones respecto de la pretensión o excepción si fuere el caso, sin pretender modificar el alcance o contenido de la decisión. En tal virtud, la petición *ut supra* no tiene por objeto ampliar el punto de la resolución, tanto más cuando la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencia, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya vulnerado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. Sin embargo, el operador de justicia, al momento de emitir su fallo debe observar las disposiciones de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre² a fin de dar cumplimiento con el derecho constitucional de la seguridad jurídica. **5.3.- “Se dignará ampliar su sentencia en el sentido de cuáles serían las medidas de reparación integral a favor de 90 familias de la Comuna El Verdún que han sido encerrados en su territorio comunitario y a quienes se le prohíbe el paso a los manglares, a partir de que Jefferson Loor Moreira adquirió ilegalmente camaroneras y manglares, esto para que no se vulneren nuestros derechos colectivos reconocidos en la Constitución”.** Al respecto, cabe reiterar que las medidas de reparación integral, adoptadas y ordenadas por esta Magistratura se encuentran detalladas claramente en el punto 3 de la parte resolutive de la sentencia. No obstante, la reparación integral a las que se refieren en este recurso horizontal de ampliación, las mismas constituyen materia de los juzgadores de instancia, es decir, de los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Manabí quienes al momento de conocer y resolver el recurso de apelación, adoptarán las que sean pertinentes al caso. **5.4.- “Se ampliará su sentencia en el sentido que determine si una vez visibilizada legalmente la nulidad de la escritura, se procederá como dispone el Código Civil, y se declarará de oficio la nulidad absoluta, producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos”.** En atención a lo solicitado cabe puntualizar que el mismo no es procedente toda vez que el tema de la nulidad de una escritura pública de compraventa o de adjudicación constituye asunto de mera legalidad y no es competencia ni facultad del juez constitucional sino del ordinario en el canal jurisdiccional correspondiente, por tanto se niega la ampliación solicitada. **5.5.- “Se dignará ampliar su sentencia, en el sentido si la fotografía área tomada en noviembre del año 1977 y que consta en el Mapa Ecuador Escala 1:50.000 Edición 2-I.G.M CT-MIII-F1, 3591-IV Serie J721 del año 1986, CLIRSEN, Carta El Pueblito y en la que consta que las ahora camaroneras, fueron**

manglares y adjuntada dentro de proceso tiene algún tipo de validez”. La expectativa planteada por los peticionarios fue materia de amplio análisis en el desarrollo del primer problema jurídico dilucidado en la sentencia, ahora sujeta a la ampliación, por lo que se remite a los razonamientos expuestos en ella. En consecuencia, no cabe ampliación alguna. **5.6.- “Sírvese ampliar su sentencia y se indique si se han aplicado los principios de prevención, subsidiaridad el de in dubio pronatura /Art. 396, 397 y 398”.** Al respecto cabe indicar que esta pretensión *prima facie* se aparta del objetivo del recurso horizontal de ampliación, pues no guarda relación con alguna omisión respecto a la pretensión o excepción planteada por los justiciables, por tanto no tiene fundamento, se niega la misma. **5.7.- “Sírvese ampliar su sentencia especificando si la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, previo resolver la causa, puede solicitar la realización de nueva prueba”.** En cuanto a lo solicitado, el mismo fue resuelto con claridad en el análisis del primer problema jurídico planteado en la sentencia, materia de la ampliación, por lo que se remite a los razonamientos expuestos en ella, por tanto, no procede la ampliación solicitada. **5.8.- “Sírvese ampliar su sentencia determinando si el dejar sin efecto la sentencia dictada el 10 de marzo del 2012, por lo jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial, deja a salvo los derechos posesionarios que tiene la comuna de Verdún sobre su territorio ancestral, en los términos que lo establece la Constitución”.** En atención a esta solicitud, corresponde indicar que la medida de reparación integral dispuesta por esta Magistratura, no debe entenderse de manera aislada sino en conjunto con las restantes, pues ellas retrotraen los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración, a fin de que otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, previo sorteo, conozca y resuelva la causa. En relación a los derechos posesionarios en el territorio ancestral, este asunto ya mereció pronunciamiento de esta Magistratura, tanto en el análisis del primer y segundo problema jurídico, en tal virtud, se niega la ampliación solicitada. **5.9.- “Sírvese ampliar su sentencia estableciendo que área de manglar queda en favor de la comuna Verdún para el uso, usufructo y administración de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”.** En cuanto a lo solicitado, cabe indicar que le corresponde a los jueces de apelación determinar el asunto en coordinación con las autoridades del Ministerio del Ambiente, observando los lineamientos expuestos en la sentencia No 065-15-SEP-CC de 11 de marzo del 2015. **5.10.- “Sírvese ampliar su sentencia estableciendo cual es el área de la posesión ancestral que ocupa la comuna Verdún, ampliación que evitará que los comuneros sean desplazados de sus territorios ancestrales”.** En relación a este punto, cabe indicar que, asimismo le corresponde a los jueces de apelación determinar el asunto en coordinación con las autoridades del Ministerio del Ambiente, observando los lineamientos expuestos en la sentencia No 065-15-SEP-CC de 11 de marzo del 2015. Por las razones expuestas se atiende los pedidos de aclaración y ampliación formulados por Francisca Nieve Álava Loor, por sus propios derechos y como presidenta de la Comuna El Verdún y Líder Góngora Farías, director ejecutivo de la Corporación Coordinadora

² Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, artículo 1 inciso quinto.- “Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su reglamento”.

Nacional para la Defensa Ecosistema Manglar, y se dispone que en lo demás se esté a lo resuelto en la sentencia No. 065-15-SEP-CC de 11 de marzo de 2015. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 19 de agosto de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

SENTENCIA N.º 152-15-SEP-CC

CASO N.º 0709-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El abogado Alejandro Peñaherrera Córdova en su calidad de procurador judicial de la compañía SAMPER Cía. Ltda., amparado en el contenido dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, presenta acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 01 de noviembre de 2013 a las 09h33, por la jueza de la Unidad Primera de Contravenciones de Quito, dentro del juicio por contravención a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor N.º 0917-2103 y el 27 de enero de 2014 a las 11h21, por el juez décimo quinto de garantías penales de Pichincha, dentro del juicio N.º 0768-2013. El accionante afirma que estas decisiones vulneran los derechos al debido proceso en razón de la competencia del juez, el juzgamiento de una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento, la eficacia probatoria y la prescripción, además de la vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Conforme consta a fs. 3 del expediente constitucional, y de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del

cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, el 09 de mayo de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de agosto de 2014, la Sala de Admisión de conformidad con las normas de la Constitución de la República y de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0709-14-EP.

Mediante sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 22 de octubre de 2014, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza Constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 22 de abril de 2015 a las 08h10, avocó conocimiento de la misma y dispuso notificar con el contenido del mismo a los jueces de la Unidad Primera de Contravenciones de Quito y al juez décimo quinto de garantías penales de Pichincha, mediante oficios entregados en sus despachos, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el término de cinco días de realizada la notificación respectiva. Por otro lado, dispuso la notificación del contenido del auto al gerente general de la compañía Samper Cía. Ltda., al comandante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, al contralor general del Estado y al procurador general del Estado.

Sentencia que se impugna

Las sentencias objeto de la presente acción extraordinaria de protección son las siguientes:

Sentencia dictada por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha, dentro de la causa N.º 17265-2013 del 01 de noviembre de 2013 a las 09h33:

El Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial que textualmente señala “Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las Juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la ley”. Esta Juzgadora, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA.- Por haber probado los fundamentos de hecho y derecho, se ACEPTA la Denuncia presentada por el señor Tcrnl. Dr. Eber Arroyo Jurado en su calidad de Comandante General y representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito CBDMQ, y se dispone que la denunciada EMPRESA SAMPER CIA. LTDA., representada legalmente por su Gerente General SANTIAGO MAURICIO SAMPER QUEVEDO, (...) se le CONDENA A LA DEVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD PAGADA POR EL CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR CONCEPTO DE PAGO DE LA ADQUISICIÓN DE CINCO VEHÍCULOS

DE RESCATE PARA EL CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ESTO ES LA CANTIDAD DE SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS DÓLARES CON OCHENTA Y SEIS CTVS. (USD. 742.446.86 ctvs.), A FAVOR DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, REPRESENTADO POR EL SEÑOR TCRNL. DR. EBER ARROYO JURADO EN SU CALIDAD DE COMANDANTE GENERAL, (...), se le sanciona al condenado, empresa SAMPER CIA. LTDA., con la multa de \$. 4.000,00 (...) además se le condena al pago de daños y perjuicios los cuales podrán ser reclamados por el denunciante conforme lo señalado en el Art. 87 de la ley Orgánica de Defensa del Consumidor en concordancia con lo dispuesto en el Art. 391 del Código de Procedimiento Penal; y, se regula los honorarios del Abogado Patrocinador de la Denunciante en la cantidad de \$. 1000 dólares.

Sentencia dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha dentro del recurso de apelación dentro del juicio N.º 0768-2013 del 27 de enero de 2014 a las 11h21:

CUARTO. El Art. 52 de la Constitución de la República manifiesta: “Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y por las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios (...)” El Art. 54 Ibidem estatuye: “Las personas o entidades que presten servicios públicos o produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación de servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada con la descripción que incorpore”. Se debe precisar, que la demanda presentada se enmarca en las disposiciones de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuya aplicación en caso de duda se aplicará en sentido más favorable al consumidor. (...) QUINTO: El Art. 19 del Código orgánico de la Función Judicial estatuye: “Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la Ley”. Por las consideraciones anotadas en los numerales anteriores el suscrito Juez de Garantías Penales. ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, Desecha el recurso de Apelación propuesto por Alejandro Xavier Peñaherrera Córdova Procurador Judicial de Compañía SAMPER Cia. Ltda. Y confirma en todas sus partes la sentencia subida en grado. Se da por legitimada la intervención de las partes en la Audiencia Pública Oral y Contradictoria. Actúe el Abg. Antonio Enríquez en calidad de Secretario Encargado de esta Judicatura, por Licencia del Titular.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo sobre lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

A manera de antecedentes, relata en su demanda como las sentencias impugnadas al ser aceptadas sentarían un preocupante precedente, pues cualquier persona que se viera afectada por algún efecto derivado de un contrato civil o comercial, aún en caso de controversias por los efectos de un supuesto incumplimiento y la reclamación propia de una condición resolutoria tácita, simplificarían un proceso de conocimiento civil, para someter su discrepancia ante un juez de contravenciones.

Entre las alegaciones que esta Corte logra identificar en la demanda, se desprende que la controversia materia de la presente acción extraordinaria de protección se originó en un proceso precontractual de licitación pública para la adquisición de 5 vehículos de rescate para el Cuerpo de Bomberos de Quito, en donde la compañía SAMPER Cia. Ltda., presentó una propuesta que se ajustaba a dichas bases, siendo declarada adjudicataria y suscribiendo el “Contrato de Adquisición de cinco vehículos de rescate para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito” con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito.

Posterior a esto, el accionante hace alusión de manera general a las obligaciones contractuales que tenía la empresa frente al contrato celebrado en especial, a una reclamación que realiza el Cuerpo de Bomberos de Quito, que afirma el legitimado activo no versar sobre la relación proveedor-consumidor; sino sobre un defecto derivado del combustible que se expende en el Ecuador, es decir, la existencia de un supuesto vicio oculto.

Adicionalmente, el legitimado activo señala que el Cuerpo de Bomberos de Quito y su representante legal, reclaman efectos derivados de un contrato civil, que no corresponden a ser conocidos y peor juzgados por un juez de Contravenciones. La compañía SAMPER contesta el reclamo presentado con excepciones que se asientan en la incompetencia del juez en razón de la materia, en la incompetencia de la jueza por falta de jurisdicción, ya que existía jurisdicción convencional para asistir el caso y en razón de la prescripción, y la insuficiencia de pruebas. A pesar de los argumentos presentados, la sentencia emitida por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha acepta la demanda propuesta, sentencia ahora impugnada en la presente acción extraordinaria de protección, junto con la de segunda instancia.

Luego del relato de los antecedentes acontecidos en la sustanciación del reclamo, el accionante cita varios artículos de la Constitución a modo de demostración de vulneración de derechos constitucionales; realiza una descripción normativa y doctrinaria sobre la acción extraordinaria de protección, de todas las garantías presuntamente vulneradas dentro del derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Finalmente establece su pretensión.

Fundamentos de derecho del accionante

Como consecuencia de lo expuesto, el accionante considera que se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: las garantías del debido proceso establecidas en los numerales 1, 3, 4, y 7 literal a; c; h y l del artículo 76 de la Constitución de la República, así como el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82, y lo que determina en cuanto al sistema procesal en el artículo 169 de la Constitución de la República.

Pretensión

El accionante solicita que se reparen los derechos vulnerados que han sido descritos en la demanda de acción extraordinaria de protección, además de que se declaren sin efecto las dos sentencias impugnadas.

Contestación a la demanda**Legitimados activos****Jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito**

Irene Pérez Villacís en calidad de jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito, dentro del caso N.º 0709-14-EP, ha emitido su informe motivado en los siguientes términos:

Que el presente caso llegó a su conocimiento por una denuncia presentada por el representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la empresa SAMPER Cía. Ltda., por supuestas infracciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Que se ha suscrito un contrato de licitación pública entre las partes para la adquisición de cinco vehículos de rescate para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito pero que a los pocos días de entregados, han presentado fallas mecánicas.

Que en el presente caso la empresa SAMPER Cía. Ltda., es una empresa privada, adscrita al Portal de Compras Públicas, ganadora por ser la mejor ofertante dentro del proceso de licitación pública, por el cual cobró un precio y entregó los vehículos de rescate y que por lo tanto, encaja plenamente en la calidad de proveedora establecida en la Ley de Defensa del Consumidor, por lo cual ella es competente para conocer el caso.

Que se ha seguido el trámite previsto en la ley de la materia para este tipo de casos y que la sentencia se encuentra en fase de ejecución.

Que SAMPER Cía. Ltda., ha argumentado incompetencia del juez en razón de la materia, pues la Ley de Defensa del Consumidor no puede resolver conflictos de interpretación, de ejecución contractual o de efectos derivados de un contrato que por su naturaleza deben ser conocidos por los jueces naturales de los contratantes a través de los procesos judiciales determinados en la ley.

Que lo que se litiga no es el cumplimiento o la rescisión del contrato por lo cual no se podría decir que se trate de un asunto de naturaleza civil, que lo que se litiga son los efectos que han generado el cumplimiento de ese contrato, por lo que únicamente cabe analizar si las partes que intervinieron en dicho contrato cumplen con las calidades de consumidor y proveedor.

Que al ser las partes consumidor y proveedor, y objeto de la Ley de Defensa del Consumidor, el normar las relaciones entre proveedores y consumidores, la jueza de contravenciones era la indicada para conocer el caso.

Que no se ha vulnerado la cláusula arbitral pues lo que se está ventilando son temas propios de la Ley de Defensa del Consumidor.

Que la acción no se encuentra prescrita ya que se ha verificado que la garantía se encontraba vigente, por lo que no operaba la prescripción de la acción civil de daños y perjuicios que como efecto de la sentencia condenatoria se impuso, ya que por su naturaleza, las infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor son imprescriptibles.

Que no existe tal insuficiencia de pruebas, pues su sentencia ha sido revisada por el superior, confirmando la misma en todas sus partes.

Que solicita que se niegue la acción extraordinaria de protección por infundada e improcedente.

Juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

Freddy San Martín Jordan, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, emitió su informe motivado en los siguientes términos:

Que su resolución tiene como fundamento la sentencia dictada en primera instancia por la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito, por contravenciones a la Ley de Defensa del Consumidor en relación a la denuncia presentada por el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la empresa SAMPER Cía. Ltda.

Hace un breve resumen de los hechos.

Que con los antecedentes expuestos el juez desecha el recurso de apelación propuesto por la empresa SAMPER Cía. Ltda., y confirma en todas sus partes la sentencia subida en grado.

Terceros interesados

El representante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, no ha emitido el informe debidamente motivado solicitado por la jueza sustanciadora. Así, como tampoco, el representante del procurador general del Estado, ha señalado casillero alguno.

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.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República del Ecuador.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, conforme lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, procede contra sentencias, autos, resoluciones con fuerza de sentencia, firmes, definitivos y ejecutoriados, 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 agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de los mismos 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.

Es así que, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales,¹ por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso se ha entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas y como garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la Constitución², por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía y como tal, dejar en indefensión a las personas que, dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por este al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta manera, la acción extraordinaria de protección debe ser entendida como una garantía constitucional que tiene por objeto verificar el cumplimiento del debido proceso y garantizar además los derechos constitucionales que,

presuntamente, podían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales. Por lo que cabe recordar que la acción extraordinaria de protección no puede ser confundida con un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional, por lo que deben cumplirse ciertos requisitos para su procedencia.

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección se limita a conocer, por solicitud de parte, la presunta vulneración al debido proceso a los derechos constitucionales, que puede llevarse a cabo dentro de un proceso jurisdiccional o judicial en los que además, se haya emitido sentencia o auto definitivo y en los que se verifique el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios dentro de la jurisdicción nacional.

Por este motivo, la Corte Constitucional aclara que solo se pronunciará respecto de la posible violación de derechos reconocidos y garantizados en la Constitución de la República de Ecuador o en instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales, el Ecuador sea signatario y no de temas que son competencia de la justicia ordinaria y que se relacionan a circunstancias de orden legal.

Determinación del problema jurídico

Para garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las partes, se estima pertinente pronunciarse sobre aquello que es objeto de la acción extraordinaria de protección, esto es, la vulneración de derechos constitucionales y/o al debido proceso; por lo que, esta Corte, a fin de resolver la presente acción extraordinaria de protección, establece el siguiente problema jurídico:

¿Existe vulneración a la seguridad jurídica en las sentencias dictadas el 1 de noviembre de 2013 a las 09h33, emitida por la Unidad Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha; así como en la sentencia emitida el 27 de enero de 2014 a las 11h21, por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha?

Resolución del problema jurídico

¿Existe vulneración a la seguridad jurídica en las sentencias dictadas el 1 de noviembre de 2013 a las 09h33, emitida por la Unidad Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha; así como en la sentencia emitida el 27 de enero de 2014 a las 11h21, por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha?

Resolución del problema jurídico

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

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “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”.

¹ Ramiro Ávila Santamaría, *Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008*, Desafíos Constitucionales, Quito, Ministerio de Justicia de Ecuador, 2008. Pp. 89.

² Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*. Pp. 659.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, señaló que:

[...] se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentadas y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela [...]³.

De igual manera, la Corte Constitucional, para el período de transición, dijo que: “[...] el derecho constitucional a la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley”⁴.

En este orden, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 023-13-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1975-11-EP, ratificó aquellas consideraciones citadas en párrafos anteriores, al señalar que el derecho a la seguridad jurídica, “[...] es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”⁵.

El legitimado activo en el escrito que contiene la acción extraordinaria de protección manifiesta que las sentencias impugnadas al ser aceptadas sentarían un preocupante precedente, pues cualquier persona que se viera afectada por algún efecto derivado de un contrato civil o comercial, aún en caso de controversias por los efectos de un supuesto incumplimiento y la reclamación propia de una condición resolutoria tácita, simplificarían un proceso de conocimiento, para someter su discrepancia ante un juez de contravenciones.

Ahora bien, en lo que respecta al caso *sub judice* y para efectos del presente análisis, se considera necesario referirse a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas para verificar si estas a su vez, fueron aplicadas por los jueces de la causa en el proceso del que emanan las sentencias impugnadas.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que:

Art. 105.- Instancia Única.- De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos

de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De lo que se puede concluir que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ha establecido que de no pactarse mediación o arbitraje, de surgir controversias producto de un contrato que esté regido por este cuerpo legal, las mismas se resolverán en sede judicial, ante los tribunales contenciosos administrativos, pues el legislador, al desarrollar la solución de las controversias en materia de contratación pública, quiso proteger la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, dándole únicamente la posibilidad de pactar previamente, la mediación o el arbitraje, garantizando así, además, la libertad de las partes.

El Código Orgánico de la Función Judicial desarrolla ampliamente la jurisdicción y la competencia de los jueces y juezas que conforman la Función Judicial.

Se establece que la jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley, y que solo podrán ejercer la potestad jurisdiccional las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos⁶. La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Este principio no se contrapone al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 25⁷. La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia⁸. La competencia, por otro lado, es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia y de los grados⁹. Al referirse a los tribunales de lo contencioso

⁶ Art. 7.- PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, JURISDICCION Y COMPETENCIA.- La jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley. Solo podrán ejercer la potestad jurisdiccional las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos, con la intervención directa de fiscales y defensores públicos en el ámbito de sus funciones.

⁷ Art. 11.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código.

Este principio no se contrapone al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 25.

Las decisiones definitivas de las juezas y jueces deberán ser ejecutadas en la instancia determinada por la ley.

⁸ Art. 150.- JURISDICCION.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia.

⁹ Art. 156.- COMPETENCIA.- Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 057-12-SEP-CC, caso N.º 0641-10-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1795-11-EP.

administrativo manifiesta que funcionan en salas, sedes y territorios determinados por el Consejo de la Judicatura¹⁰. El código establece que les corresponde a las juezas y jueces que integren las Salas de lo Contencioso Administrativo conocer sobre ciertos aspectos determinados en este cuerpo legal, así como también los asuntos que se establezcan en la ley¹¹.

El Código Civil establece en el artículo 1561 que: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

De la lectura del contrato que han firmado las partes, libre y voluntariamente, que obra a fojas 27 y siguientes del expediente de primera instancia, se desprende que las partes han pactado la forma en la que se solucionarían las controversias en los siguientes términos:

DIECINUEVE PUNTO TRES.- De surgir controversias en que las partes no acuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Será competente para conocer dichas controversias el Tribunal Distrital que ejerce jurisdicción en el domicilio de la contratista (...).

Una vez que se evidencia que existen normas previas, claras y públicas que estipulan que: de surgir controversias en los contratos de contratación pública, estas deberán ventilarse en la jurisdicción contencioso administrativa; que las cláusulas que forman parte del contrato se consideran ley para las partes; que en el contrato las partes estipulan que en sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; se vuelve necesario analizar si los juzgadores garantizaron el derecho a la seguridad jurídica de las partes, esto es, aplicar la normas previas, claras y públicas, y verificar el cumplimiento de sus presupuestos, sin que esto implique entrar a conocer el fondo del asunto, sino un análisis constitucional del derecho a la seguridad jurídica de las partes.

Como se observa del contrato firmado entre el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito y la compañía SAMPER Cía. Ltda., han sido las partes, libre y voluntariamente, y además, en armonía con la disposición legal de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública contenida en el artículo 105, quienes

han decidido someterse a la jurisdicción contencioso administrativa como una vía adecuada para la solución de las controversias que pudieran suscitarse.

Del proceso se observa que el Tcnl. Eber Arroyo Jurado en calidad de comandante general y representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito-CBDMQ, el 28 de marzo de 2013 a las 13h05, al considerar que SAMPER Cía. Ltda., ha incumplido con obligaciones previstas en el contrato (así lo manifiesta en el apartado 3 de su denuncia titulado: “INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS POR SAMPER Y CONTRADICCIÓN POR LA REALIDAD TÉCNICA DE LOS BIENES ENTREGADOS AL CBDMQ”), presenta una denuncia ante el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones del Cantón Quito, amparado en el artículo 231 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial por supuestas infracciones a las normas de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor.

La jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha, mediante auto del 12 de abril de 2013 a las 11h59, avocó conocimiento de la causa y manifestó que: “(...) Por existir un Contrato de Adquisición de Cinco vehículos de Rescate-Cuerpo de Bomberos de Quito. Otorgado por Cuerpo de Bomberos de Quito CRNEL. Jaime Benalcázar Rocha a favor de la Compañía SAMPER CIA. LTDA (...) en la Cláusula Diecinueve punto Dos.- Clausula Arbitral, en la Cláusula Arbitral, en la Cláusula Diecinueve punto Tres.- De surgir controversias en que las partes no acuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Sera competente para conocer dichas controversias el Tribunal Distrital que ejerce jurisdicción en el domicilio de la contratista. Por lo que me INHIBO de conocer esta causa, por no ser juez competente (...)” (Subrayado fuera del texto).

El representante del Cuerpo de Bomberos de Quito solicita la revocatoria del auto del 12 de abril de 2013 a las 11h59. Mediante auto del 18 de abril de 2013 a las 16h08, la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha acepta el pedido y procede con la revocatoria del auto por haberse solicitado en el término legal.

En la especie se observa que la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha advierte que se trata de un contrato de suministro de 5 camiones por parte de una empresa privada (SAMPER) a una entidad pública (Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito) y del contrato que obra a fojas 27, se observa que se trata de un proceso de licitación pública, identificado con el N.º 02-2007-CB-DMQ, regulado por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública; sin embargo, la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha deliberadamente, omite lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que claramente establece que: “De surgir controversias en que las partes no

¹⁰ JUEZAS Y JUECES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO Art. 216.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRIALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Existirán tribunales de lo contencioso administrativo en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, el cual establecerá el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia.

¹¹ Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 15. Los demás asuntos que establezca la ley.

concuermen someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” y en vez de inhibirse tal como en un primer momento lo había hecho, da trámite a un proceso judicial sin tener competencia para hacerlo, actuando en contra de una norma previa, clara y pública, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica.

Es claro entonces que los juzgadores, tanto de primera como de segunda instancia, debían garantizar el derecho constitucional de las partes a la seguridad jurídica, lo que en el caso concreto significa respetar lo establecido en el contrato derivado de una licitación pública en armonía con lo dispuesto en el artículo 105 de la ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, esto es, que de existir controversias propias del contrato, estas se ventilen en la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual, en el presente caso, no ha ocurrido, sino que la jueza de contravenciones se ha declarado competente para conocer estos temas y el juez de segunda instancia, en vez de corregir el error, ha validado el proceso.

Esta distracción del juez competente que debía conocer desde un principio el asunto en disputa conlleva la vulneración de la seguridad jurídica, pues tanto la jueza de primera instancia así como el juez de segunda instancia, no aplicaron una norma clara, previa y pública, lo que les impidió a las partes obtener una tutela judicial efectiva en razón de que el juez de origen en cuanto a la pretensión de la parte actora, no era el juez de contravenciones, sino un tribunal de lo contencioso administrativo, tal como lo dispone la normativa aplicable al caso antes mencionada.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que en el presente caso se distrajo del juez competente el conocimiento de un tema que, por la materia y por acuerdo expreso de las partes, correspondía ventilarse ante un tribunal contencioso administrativo y no ante el juez de contravenciones, deviniendo en la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, por lo que esta Corte adopta la siguiente:

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone dejar sin efecto el proceso sustanciado por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón

Quito de la Provincia de Pichincha con el N.º 0917-2013 en primera instancia y por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha con el N.º 17265-2013-0768 en apelación, quedando sin efecto jurídico, por ende, las resoluciones emitidas dentro de los mismos.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 06 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0709-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 26 de mayo 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO No. 0709-14-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito D.M., 29 de julio de 2015, las 15h40.- **VISTOS:** Agréguese al expediente el escrito de 09 de junio de 2015 presentado por el coronel Eber Arroyo Jurado Msc., en calidad de comandante general y representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, mediante el cual en lo principal expone lo siguiente: Que en la sentencia 152-15-SEP-CC, consta lo siguiente: “Terceros Interesados.- El representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, no ha emitido el informe debidamente motivado solicitado por la jueza sustanciadora. Así, como tampoco, el representante del procurador general del Estado, ha señalado casillero alguno.”. Que no se ha solicitado informes motivados al Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, ni al representante de la Procuraduría General del Estado

y que en virtud de lo señalado solicita se sirva enmendar el yerro manifestado y se deje constancia del particular expuesto. Adicionalmente solicita se precise porque razón en el presente caso, a diferencia de otras acciones extraordinarias de protección “no se convocó previo a resolver la presente acción de garantías constitucionales demandada en contra de una Entidad que forma parte de la Administración Pública Institucional, a una audiencia pública como era su obligación de acuerdo al Art. 86) numeral 3) de la Constitución de la República. Se servirá igualmente declarar si esta omisión no genera nulidad de lo actuado” Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA:**

PRIMERO.- La Constitución de la República, en su artículo 440, establece que “Las sentencias y autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.” **SEGUNDO.-** La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 4, numeral 11, al referirse a los principios procesales en los que ha de fundamentarse la justicia constitucional manifiesta: “Economía procesal.- En virtud de este principio, la jueza o juez tendrá en cuenta las siguientes reglas: a) Concentración.- Reunir la mayor cantidad posible de cuestiones debatidas, en el menor número posible de actuaciones y providencias. La jueza o juez deberá atender simultáneamente la mayor cantidad de etapas procesales. b) Celeridad.- Limitar el proceso a las etapas, plazos y términos previstos en la ley, evitando dilaciones innecesarias. c) Saneamiento.- Las situaciones o actuaciones afectadas por la omisión de formalidades pueden ser convalidadas por la parte en cuyo favor se establecen.”. **TERCERO.-** El artículo 22 del Reglamento de sustanciación de procesos en la Corte Constitucional al referirse a las audiencias manifiesta: “El Pleno de la Corte Constitucional, previo a expedir sus sentencias o dictámenes, para formar su mejor criterio, convocará a audiencia cuando lo considere necesario. La misma facultad la tendrán las juezas o jueces sustanciadores, de forma previa a emitir el proyecto respectivo”. (El resaltado nos pertenece). **CUARTO:** El tercero interesado, coronel Eber Arroyo Jurado Msc., en calidad de comandante general y representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, solicita que dado que no se hapreciado la ejecución de acción alguna al representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, ni al representante del procurador general del Estado, se sirva enmendar el yerro manifestado y se deje constancia del particular expuesto. Al respecto se ha podido manifestar lo siguiente: **1.** Mediante providencia de 22 de abril de 2015, a las 08h10, la jueza sustanciadora avoca conocimiento de la causa No. 0709-14-EP y dispone como primer punto: “Notificar con el contenido éste auto al comandante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito en la casilla judicial No. 4238 del Palacio de Justicia de la Ciudad de Quito y a los Correos electrónicos fictiondiego@yahoo.com y Georgeponce_33@hotmail.com”; y como cuarto punto: “Notificar con el contenido de este auto al contralor general y procurador general del Estado, con copia de la acción extraordinaria de protección mediante oficios en sus despachos”. **2.** De la sentencia No. 152-15-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional dentro del caso No. 0709-14-EP, se observa que en la parte de los antecedentes al hacer referencia a los terceros interesados se hace

constar: “Terceros Interesados.- El representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, no ha emitido el informe debidamente motivado solicitado por la jueza sustanciadora. Así, como tampoco, el representante del procurador general del Estado, ha señalado casillero alguno.” **3.** De lo que se colige que al momento de redactar los antecedentes del caso, se ha originado un lapsus calami al describir las actuaciones de los terceros interesados, lapsus calami que no ha influido en la decisión de la causa puesto que la misma se ha resuelto en base a la falta de competencia de los jueces que conocieron el caso, razón por la cual, atendiendo el pedido del tercero interesado, se deja sentado el particular expuesto. **QUINTO.-** Adicionalmente, el tercero interesado, solicita se precise porque en el presente caso, a diferencia de otras acciones extraordinarias de protección “no se convocó previo a resolver la presente acción de garantías constitucionales demandada en contra de una Entidad que forma parte de la Administración Pública Institucional, a una audiencia pública como era su obligación de acuerdo al Art. 86) numeral 3) de la Constitución de la República. Se servirá igualmente declarar si esta omisión no genera nulidad de lo actuado”. Al respecto se ha podido verificar lo siguiente: **1.** La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 429, establece que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en esta materia; **2.** En armonía con la disposición constitucional el numeral 8 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional confiere al Pleno de la Corte Constitucional la facultad de expedir, interpretar y modificar, a través de resoluciones los reglamentos para el funcionamiento de este Organismo; **3.** El artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos en la Corte Constitucional al referirse a las audiencias manifiesta: “El Pleno de la Corte Constitucional, previo a expedir sus sentencias o dictámenes, para formar su mejor criterio, **podrá** convocar a audiencia cuando lo considere necesario. La misma facultad la tendrán las juezas o jueces sustanciadores, de forma previa a emitir el proyecto respectivo”. (Énfasis fuera de texto). **4.** De lo que se colige que es facultad del juez o de la jueza sustanciadora, convocar a audiencia previo a resolver un caso, cuando lo considere necesario. En el presente caso, la jueza sustanciadora considero que de la sentencia impugnada se desprendían los elementos suficientes como para resolver el caso, y en virtud del principio de celeridad procesal, no ha considerado necesario convocar a una audiencia pública. **SEXTO.-** Conforme ha quedado demostrado, en el presente caso se actuó en estricto apego a la normativa vigente y a los principios procesales constitucionales, fruto de lo cual se aprobó en el pleno de la Corte Constitucional el 6 de mayo de 2015 la sentencia No. 152-15-SEP-CC dentro del caso No. 0709-14-EP. **SÉPTIMO.-** En el ámbito constitucional no existe el proceso de nulidad, y tal como reza el artículo 440 de la Constitución de la República, las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables; igualmente al tenor de lo señalado en los artículos 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos en la Corte Constitucional, de las sentencias y dictámenes dados por

el Pleno de la Corte Constitucional, sólo se podrá solicitar aclaración y/o ampliación. Una vez anotado lo anterior, se resuelve: **1.** Dejar constancia de lo expuesto en el considerando Cuarto. **2.** NEGAR por improcedente el pedido de declaratoria de nulidad de lo actuado, formulado por el tercero interesado. En consecuencia, se estará a lo resuelto en la sentencia N.º 152-15-SEP-CC de fecha el 06 de mayo de 2015, dentro del caso No. 0709-14-EP.- **NOTIFIQUESE.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 5 votos a favor de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 29 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo del 2015

SENTENCIA N.º 156-15-SEP-CC

CASO N.º 1052-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Galo Chiriboga Zambrano, en su calidad de fiscal general del Estado, y como tal representante legal de la Fiscalía General del Estado, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 10 de mayo de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 790-2012.

El 20 de junio de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte

Constitucional, certificó que en referencia a la 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 Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, el 04 de septiembre de 2013 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1052-13-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 9 de octubre de 2013, le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire actuar como juez sustanciador. El secretario general de la Corte Constitucional remitió mediante memorando N.º 443-CCE-SG-SUS-2013 el 16 de octubre de 2013, el caso N.º 1052-13-EP.

Mediante providencia dictada el 13 de febrero de 2015, el juez constitucional 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 de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, 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 Mercedes Alicia Rivera Anzoategui, José Pablo Francisco Ospina Ferro, Bertha Elizabeth Godoy Andrade, al procurador general del Estado y al legitimado activo en la casilla señalada para el efecto, y designó como actuario de la presente causa a la abogada Paola Yáñez Salas.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 10 de mayo de 2013 a las 08:15, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 790-2012, que en la parte pertinente resolvió:

(...) CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA TEMPORAL ESPECIALIZADA DE LO PENAL.

Quito, 10 de mayo del 2013, 08H15.-

VISTOS. (...) Este Tribunal de Casación objetivamente a la observación de la sentencia recurrida lamentablemente no encuentra ni aun de oficio se haya violado las disposiciones invocadas por la Recurrente; y, para el caso de presumirse una actividad dolosa en el presente caso, por parte de funcionarios fiscales de la administración que antecedió a la actual, debe indicarse de oficio la pertinente investigación por la presunta actividad criminal. Como corolario de lo analizado, la Sala emite la siguiente RESOLUCIÓN: Los suscritos Jueces de Casación de la Sala Temporal Especializada 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, en sujeción a lo preceptuado en los Arts. 349 y 358 del Código de Procedimiento Penal parte pertinente y la facultad que les concede la misma normativa, pese a los esfuerzos realizados en la fundamentación por parte del Recurrente, no encuentra violación de la ley en la sentencia recurrida, fallo dictado por el Tribunal Tercero de Garantías

Penales de Pichincha y por tal declara la improcedencia del recurso de casación interpuesto por la Fiscalía General del Estado, en mérito de los argumentos esgrimidos en la parte motiva (...).

Antecedentes del caso concreto

Mediante auto dictado por el juez quinto de garantías penales de Pichincha, del 01 de marzo de 2011, se dictó auto de llamamiento a juicio en contra de los señores Mercedes Alicia Rivera Anzoategui, José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro, Milton Román Angulo Prado, Norma Graciela Andrade Acosta y Omar Gilberto Imbacuan por considerarlos presuntos autores del delito tipificado en el artículo 14 literales **a**, **d** y **e**, y sancionado en el artículo 15 de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos. Decisión que fue confirmada por la Primera Sala Especializada de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en auto del 28 de julio de 2011.

El 22 de mayo de 2012, el Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha dictó sentencia ratificando la inocencia de los señores Mercedes Alicia Rivera Anzoategui, José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro, Milton Román Angulo Prado, Norma Graciela Andrade Acosta y Omar Gilberto Imbacuan.

Mediante escrito presentado el 28 de mayo de 2012, el doctor Samuel Orlando Benavides, en calidad de Fiscal de Pichincha de la Unidad de Gestión de Audiencias, interpuso recurso de casación.

En sentencia dictada el 10 de mayo de 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resolvió declarar improcedente el recurso de casación.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que la decisión judicial impugnada vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica.

Luego de referirse a los antecedentes del caso concreto, establece que los procesados dentro del proceso que origina esta causa, están involucrados como autores en el delito tipificado y sancionado en los artículos 1 y 14 de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.

Manifiesta que la Fiscalía General del Estado considera que el delito de lavado de activos es una infracción contra la administración de justicia, puesto que el sujeto activo tiene la pretensión de ocultar o encubrir el origen de los recursos económicos logrados por la omisión de delitos de tráfico de drogas o de delitos relacionados con esa actividad o con otras ilícitas, ya sea para legitimar esos capitales o para ayudar al narcotraficante a eludir las consecuencias de su delito.

Considera que la vulneración de los derechos constitucionales mencionados, nos enfrentan a la figura de la impunidad de una conducta de la cual existe prueba plena de la responsabilidad de los acusados, señores Mercedes Alicia Rivera Anzoategui, José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro, Milton Román Angulo Prado, Norma Graciela Andrade Acosta y Omar Gilberto Imbacuan, como autores del delito de lavado de activos, ya que está comprobado con certeza, conforme a derecho, la existencia del mencionado delito, así como la responsabilidad de dichos procesados como autores del mismo.

A pesar de lo señalado, la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 10 de mayo de 2013 a las 08h15, de manera incongruente, dicta sentencia declarando improcedente el recurso de casación presentado por la Fiscalía General del Estado, argumentando el cometimiento de un ilícito tributario y no de un delito de lavado de activos, como acontece en el presente caso.

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita que se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, se declare la nulidad de la sentencia, dejando sin efecto y sin valor jurídico la misma, y se disponga que la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva conforme a derecho el recurso de casación presentado.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

En lo principal, el accionante señala que la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales contenidos en los artículos 75 (tutela judicial efectiva), 76 numeral 7 literal **I** (debido proceso en la garantía de motivación) y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución de la República.

Contestación a la demanda

Mediante escrito presentado el 18 de febrero de 2015, la doctora Martha Villarroel Villegas y el doctor Milton Álvarez, en calidades de secretarios relatores (e) de la Corte Nacional de Justicia, señalan que según la resolución N.º 177-2012 del 18 de diciembre del mismo año, las Salas Temporales Especializadas de la Corte Nacional de Justicia cesaron en funciones el 31 de diciembre de 2013.

Terceros con interés

Mercedes Alicia Rivera Anzoategui y José Pablo Ospina Ferro, comparecen por sus propios derechos, y en lo principal manifiestan que:

Luego de la fase de indagación previa e instrucción fiscal, el juez quinto de garantías penales de Pichincha dictó auto de llamamiento a juicio en su contra por considerar que fueron presuntos infractores del delito tipificado en el artículo 14 literales **a**, **d** y **e** de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos. Sostienen que esta decisión fue apelada, y ante ello la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha confirmó el auto de llamamiento a juicio en su contra.

Manifiestan que dentro del proceso penal, el Tercer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha dictó sentencia ratificando su inocencia, razón por la cual la Fiscalía General interpuso recurso de casación. Consideran que en la demanda de acción extraordinaria de protección se mantienen los mismos argumentos que la Fiscalía General del Estado planteó cuando presentó el improcedente recurso de casación.

Establecen que los argumentos de los accionantes se remiten a cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad. Respecto a la alegación de la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, indican que en la sentencia expedida el 10 de mayo de 2013 por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, los jueces no solo invocan las normas aplicables al caso, sino que explican su aplicación a los antecedentes de hecho.

Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, manifiestan que la actuación de los jueces que resolvieron el recurso de casación que es utilizada por el accionante para iniciar una improcedente acción extraordinaria de protección, no viola la seguridad jurídica, pues no excluye la certeza que los participantes en un proceso deben tener respecto de las normas procesales y sustantivas aplicables en las causas.

A fs. 49 del expediente constitucional, el señor José Pablo Francisco Mauricio Ospina Ferro presenta escrito, mediante el cual señala que:

La Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, al dictar sentencia ratificando mi estado de inocencia, en ningún momento ha contravenido expresamente las disposiciones constitucionales, más bien ha cumplido a cabalidad con dichas normas constitucionales, toda vez que tanto la constitución Política de 1998 como la Constitución de la República del Ecuador con las disposiciones constitucionales antes mencionadas, diseñan y desarrollan un Estado constitucional de derechos y justicia, en que el máximo deber del estado es respetar y hacer respetar los derechos humanos, se garantiza los derechos a la igualdad formal y material, a la administración eficiente y eficaz, a la tutela efectiva, imparcial y expedita, al debido proceso y la motivación, a ser juzgado por un juez competente, a impugnar las decisiones judiciales, a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, en que la potestad de administrar justicia emana del pueblo, quien la ejerce a través de los órganos de la Función Judicial.

En tal virtud, solicita que se rechace la acción extraordinaria presentada por la Fiscalía General del Estado.

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la actuario del despacho a fs. 151, el día 17 de marzo de 2015 se llevó a efecto la audiencia pública dentro del presente caso, contando con la actuación del doctor José Carlos García, en representación del señor Galo Chiriboga, fiscal general del Estado, así como de los señores Julio Benavides, Richard King Hurtado y Pablo Huaca Escobar, en representación

de los señores José Pablo Francisco Ospina, Bertha Elizabeth Godoy y Procuraduría General del Estado, respectivamente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección, contenida en el proceso N.º 1052-13-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 10 de mayo de 2013 a las 08:15 por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ha vulnerado los derechos alegados.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

De esta forma, esta garantía jurisdiccional efectúa un control constitucional de las decisiones emitidas por las autoridades judiciales, con el objeto de determinar si dentro de las mismas se vulneraron derechos constitucionales y, de ser así, establecer las medidas de reparación integral necesarias para solventar dicha violación.

En tal virtud, corresponde a la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en esta materia, conocer las acciones extraordinarias de protección.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional analizará el caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. La sentencia impugnada ¿vulneró 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 ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

Dentro del modelo constitucional vigente en el Ecuador, la seguridad jurídica se constituye en un derecho de sustancial importancia, en tanto garantiza la supremacía constitucional, así como la obligación de la aplicación de la normativa jurídica previa, clara y pública, y aplicada por parte de las autoridades competentes.

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

En este sentido, este derecho, al garantizar el máximo respeto a la Constitución, tutela a su vez el respeto a los derechos reconocidos en la misma. De esta forma, la seguridad jurídica se constituye en el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en tanto consagra la previsibilidad del derecho, mediante el establecimiento de una obligación dirigida a todas las autoridades públicas a efectos de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico vigente.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 020-15-SEP-CC, determinó:

Según se desprende de la norma citada, la seguridad jurídica representa el elemento esencial y patrimonio común dentro de un estado de derecho, la cual garantiza una convivencia jurídicamente ordenada, una certeza sobre el derecho escrito y vigente, así como el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Para aquello, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, debiendo ser claras y públicas, teniendo siempre la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídico, será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional¹.

De lo indicado, la seguridad jurídica permite que las personas conozcan sus derechos y la normativa que rige la convivencia social, a efectos de que al momento de justiciar

sus derechos lo hagan con la confianza y seguridad de que el sistema de justicia brindará una solución basada en normas previas.

Además, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 230-14-SEP-CC, señaló:

De ello se puede colegir que la seguridad jurídica constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia para ello, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales².

En el caso concreto, la decisión impugnada fue dictada dentro de la resolución de un recurso de casación, el cual se constituye en un recurso de carácter extraordinario cuya característica principal es la rigidez legal. En tal virtud, la normativa correspondiente establece los alcances y los límites que este recurso tiene.

Dentro de los alcances del recurso de casación, se debe determinar que el mismo se concibe como un recurso extraordinario en el sentido de que únicamente procede en ciertos casos, esto es, cuando dentro de una decisión judicial se haya efectuado una transgresión a la normativa jurídica, ya sea por su falta de aplicación o errónea interpretación; este alcance a su vez establece el límite competencial de los jueces nacionales al conocer este recurso, puesto que prevé que el análisis que estos efectúen se debe circunscribir al control de legalidad de la decisión, sin que tengan competencia para referirse a los hechos que originaron el caso concreto, o a la valoración de la prueba presentada dentro del proceso de instancia, puesto que conforme la Corte Constitucional lo ha señalado “(...) 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” (...)³”.

Al momento de la expedición de la decisión impugnada se encontraba en vigencia el Código de Procedimiento Penal, el cual en su artículo 349 establecía que: “El recurso de casación será procedente para ante la Corte Nacional de Justicia, cuando en la sentencia se hubiere violado la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, o por errónea interpretación. No serán admisibles los pedidos tendientes a volver a valorar la prueba”.

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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-15-SEP-CC, caso N.º 0762-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 230-14-SEP-CC, caso N.º 1823-10-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

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 sí⁴. De igual sentido, el análisis respecto a la calificación de los hechos de un caso concreto corresponde a los órganos de instancia y no a la Corte Nacional de Justicia al resolver un recurso de casación.

Del análisis de la sentencia impugnada se desprende que la Sala, luego de referirse a los argumentos expuestos por las partes procesales, establece que:

El recurso de casación se presenta como un medio extraordinario de impugnación a una sentencia dictada por los tribunales de instancia para enmendar el error incurrido por la violación de la ley penal material y de los derechos constitucionales materiales en la sentencia, cuando se contraviene al texto de la ley; cuando se ha hecho una falsa aplicación o cuando se ha interpretado erróneamente los preceptos penales o los derechos sustanciales reconocidos por la Constitución de la República.

En este sentido, a criterio de la Sala, la finalidad del recurso es mantener el imperio de la ley. Argumento que se encuentra acorde con la esencia de este recurso excepcional dentro del sistema de justicia.

Ahora bien, en referencia al caso concreto, la Sala se refiere a las características del delito de lavado de activos, señalando que estas son: a) Es de creación legislativa; b) Tiene formulación taxativa; y, c) Tiene carácter personal, es decir, que sólo lo vincula por sus hechos propios y no por hechos ajenos. Más adelante analiza extensamente cuales son las características del delito de lavado de activos y señala:

El tipo penal por el que han sido llamados a juicio los procesados, en el contenido en los literales a), d) y e) del Art. 14 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos. Alega y acusa también la Recurrente, cuestiones de valoración y eficacia de la prueba, finalidad y apreciación de la prueba (...) El fallo cuestionado gira básicamente en torno a la prueba ilícita y su obvia exclusión, al margen de si fue el Ministerio Público o los encartados quienes las aportaron (...).

Al respecto, la Sala determina que en el sistema procesal penal acusatorio los jueces estaban impedidos de revalorizar las pruebas, así se ha expresado la jurisprudencia de la Corte Nacional, agregando que “por ello los desnaturalizadores de este recurso extraordinario lo han reducido a una mera tercera instancia inobservando la prohibición a los juzgadores de reevaluar las pruebas”. Además, agrega la Sala que la valoración de la prueba, conforme lo ha determinado la jurisprudencia, corresponde a una potestad

soberana del juzgador de instancia; hacerlo desde un Tribunal de Casación, significaría una actividad arbitraria e inconstitucional. Este criterio expedido guarda conformidad con la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional, en la que se ha señalado que los jueces nacionales, al momento de resolver un recurso de casación, deben ceñirse a las competencias constitucionales y legales que ostentan, encontrándose impedidos de valorar la prueba.

En virtud de lo indicado, una vez que la Sala deja establecida su posición respecto de la valoración probatoria, se refiere al caso concreto, señalando que:

En la sentencia dictada por el Tercer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, se expresa que no se probó el origen ilícito del dinero declarado a las autoridades de control por los procesados, tampoco la existencia material de la infracción, ni la responsabilidad de los acusados y, que, las diferencias o movimientos inusuales que reportan los acusados han sido plenamente justificados. En cuanto al primer justificando de los jueces de decisión: “que no se probó el origen ilícito del dinero declarado a las autoridades de control por los procesados,” sentamos como premisa que si bien el inciso final del Art. 14 de la “Ley para Reprimir el Lavado de Activos,” sentencia: “Se trata de un delito autónomo en relación a las demás infracciones de tráfico ilícito u otros delitos graves.” (...).

Sobre aquello, la Sala sostiene que la Fiscalía, en la interposición de su recurso de casación, acusa que en la sentencia existe una contradicción respecto del carácter de autónomo del delito de lavado de activos. Al respecto, la Sala manifiesta: “que el lavado de activos constituya un delito autónomo y por ende no requiera establecerse en juicio previo la retroalimentación del dinero maculado, **no significa que este delito esté exento de prueba**”. A partir de lo señalado, la Sala cita una denominación doctrinal respecto a qué debe probarse en este delito, y a continuación manifiesta que el Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha, en su resolución, establece que las cuentas que mantenían los acusados tenían un origen lícito. No obstante, la Sala determina:

(...) También se le atribuye haber realizado transacciones con un ciudadano involucrado con grupos subversivos y realizar una importación por medio de la compañía Spaglio al Ecuador de productos del mar, importación que la fiscalía sospecha nunca se realizó, aunque todo indica lo contrario. Además, se puntualizan incongruencias entre el reporte en el sistema financiero por USD 1'289.989,23 mientras al Servicio de Rentas Internas se declara ingresos brutos por USD 32.606,68, comportamiento inusual entre los lavadores, que caen en el campo del ilícito tributario si se comprueban anomalías en las declaraciones; **de toda suerte para la Sala constituyen imputaciones vagas e imprecisas, que jamás pueden ameritar una condena por blanqueo de dinero o lavado de activos**. En cuanto a Mercedes Alicia Rivera Anzoátegui, su incriminación se basó en el ejercicio del cargo de gerente general de Spaglio, **a la que ya se dijera se [sic] le atribuye sin demostrar que no se realizara la exportación de mariscos al Ecuador**. Situación similar es la de los restantes justiciables, por crecimiento desmesurado de su patrimonio, en tratándose de Norma Graciela Andrade Acosta, Milton Román

⁴ 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, 028-14-SEP-CC, 077-14-SEP-CC y 129-14-SEP-CC.

Angulo Prado, Omar Gilberto Imbacuan, **pues el manejo de las sumas considerables de dinero que no se concilian con el giro de los negocios, puede recaer esta actividad en el campo de la defraudación fiscal, del ilícito tributario al no declarar las transacciones económicas (...)**". Lo resaltado fuera del texto.

Del análisis de este extracto de la decisión, se evidencia que la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, a pesar de dejar sentado en líneas anteriores que no le correspondía valorar la prueba, se refiere a los hechos del caso concreto, en tanto entra a analizar directamente si en los recaudos procesales existían fundamentos para condenar por blanqueo de dinero o lavado de activos, para lo cual, refiriéndose a cada uno de los fundamentos de la inculminación de los acusados, efectúa una calificación de los hechos e incluso los vincula con ilícitos tributarios. Criterio que se observa además en lo señalado a continuación por la Sala, cuando sostiene que: "en el caso sub lite, puede haberse determinado múltiples transacciones, movimientos de recursos económicos, lo que falta es la justificación de que estos recursos tengan un origen ilícito como consta del Art. 14 de la Ley para Reprimir el lavado de Activos"; fundamento bajo el cual, la Sala resolvió declarar improcedente el recurso de casación interpuesto.

Esta argumentación a todas luces permite a esta Corte evidenciar la presencia de una calificación del tipo penal, puesto que de lo señalado por la Sala se desprende un análisis tendiente a determinar si la conducta de los procesados se encasillaba en el tipo penal previsto en el artículo 14 de la Ley para Reprimir el lavado de Activos, o si por el contrario corresponde a un ilícito tributario. En este contexto, existe una desnaturalización del recurso de casación, en tanto los jueces de la Sala exceden las atribuciones que constitucional y legalmente ostentan, en tanto se pronuncian sobre los hechos que originaron el caso concreto.

En un caso con un patrón fáctico similar, la Corte Constitucional estableció:

Bajo esta consideración, se desprende que los jueces nacionales, realizaron una calificación de los hechos fácticos del caso concreto y establecieron que el acusado hizo uso doloso de un documento falso; es decir, calificaron la responsabilidad que había sido deslindada por parte del Tribunal de instancia. Este análisis formulado por la Sala contraría lo dispuesto en la normativa que rige este tipo de procesos, así como también lo señalado por esta Corte en reiterados fallos⁵.

En razón de lo indicado, se desprende que la Sala no observó lo dispuesto en la Ley de Casación respecto de la naturaleza del recurso de casación como un recurso extraordinario, cuyo objetivo es el análisis de legalidad dentro de una decisión judicial; razones suficientes que permiten a esta Corte concluir que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

2. La sentencia impugnada ¿vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

Dentro de los denominados derechos de protección se incluyen los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, el primero entendido como el derecho de toda persona a gozar de un proceso justo dentro del cual se respeten sus derechos, y el segundo como la garantía del acceso a la justicia en condiciones óptimas. En este contexto, estos dos derechos de forma conjunta garantizan que las personas cuenten con garantías mínimas a efectos de recibir, por parte de la justicia, un resultado que sea adecuado en relación a los hechos del caso concreto y a la normativa jurídica que otorga una solución a los conflictos jurídicos generados por tales hechos.

Bajo este contexto, la Constitución de la República, en su artículo 76, consagra que: "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso (...)". Por su parte, en el artículo 75 de la norma constitucional se 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 será sancionado por la ley".

Dentro de las garantías del debido proceso se encuentra la motivación, que a su vez se constituye en un elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, en tanto para lograr el postulado constitucional de brindar una justicia efectiva, imparcial y expedita, es indispensable la presencia de una decisión debidamente motivada. En este sentido, considerando la interdependencia de los derechos constitucionales, la presencia de una sentencia inmotivada podría generar la vulneración del derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 014-14-SEP-CC ha señalado que:

En este sentido resulta oportuno señalar que no basta con el simple hecho de garantizar el acceso a la justicia, sino que es necesario que en el marco del proceso que ha comenzado se respeten aquellas disposiciones previstas por el ordenamiento jurídico para tal efecto, así como también obtener de esta una resolución debidamente fundamentada, particular que será analizado posteriormente.

Adicionalmente, esta Corte señala que la estructura del debido proceso establece la realización del acceso efectivo a la justicia imparcial y expedita, y la protección de sus derechos e intereses, lo cual implica la protección de la tutela judicial efectiva. De ahí la estrecha relación entre el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, pues si no se cumplen los parámetros o presupuestos del debido proceso no se logra el acceso a una justicia imparcial y expedita⁶.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 129-14-SEP-CC, caso N.º 2232-13-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 014-14-SEP-CC, caso N.º 0954-10-EP.

En tal virtud, la garantía de motivación tutela que las personas obtengan de la justicia a la cual accedieron, una justificación del razonamiento lógico seguido por la autoridad judicial para tomar una decisión sobre el caso puesto a su conocimiento, lo cual consolida la transparencia en la administración de la justicia y a su vez evita la arbitrariedad.

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución establece 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

Bajo esta concepción, la Corte Constitucional debe reiterar que la motivación de una decisión no se limita a la mera descripción de normativa y de antecedentes que constituyen el caso concreto, ya que su función es mucho más amplia, en tanto impone que las decisiones judiciales se encuentren dotadas de una fuerte carga argumentativa, que si bien tome como base premisas fácticas y jurídicas, tenga como fundamento principal el análisis intelectual de la autoridad judicial seguido para llegar a la conclusión final de un caso concreto.

Por tanto, la motivación de las decisiones, conforme la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, debe contener al menos tres requisitos: a) razonabilidad; b) lógica; y, c) comprensibilidad. Sobre estos requisitos, este Organismo señaló:

El requisito de razonabilidad significa que la decisión se encuentre fundamentada en principios constitucionales y en disposiciones jurídicas pertinentes al caso concreto y que de su argumentación no se desprenda contradicción al ordenamiento jurídico. El requisito de lógica establece que las premisas que integran la decisión deben encontrarse formuladas en un orden sistemático, existiendo una debida correlación entre unas y otras. Por su parte, el requisito de comprensibilidad exige que la decisión se encuentre redactada en un lenguaje claro que más allá de ser entendido por las partes procesales, sea debidamente comprendido por el auditorio social en general⁷.

En tal virtud, la Corte Constitucional procederá a analizar la sentencia impugnada a partir de la verificación del cumplimiento de los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Respecto de la razonabilidad, la decisión judicial impugnada inicia con el avoco de conocimiento efectuado por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República y artículos 186 numeral 1, y 264 numeral 8 literal c del Código Orgánico de la Función Judicial. A continuación, la

Sala precisa que el caso es sustanciado conforme al Código de Procedimiento Penal, anterior a las reformas publicadas en el Registro Oficial N.º 555 del 24 de marzo de 2009.

Una vez que la Sala se refiere a los antecedentes del caso concreto, analiza la naturaleza del recurso de casación, sobre el cual manifiesta:

El recurso de casación se presenta como un medio extraordinario de impugnación a una sentencia dictada por los tribunales de instancia para enmendar el error incurrido por la violación de la ley penal material y de los derechos constitucionales materiales, en la sentencia, cuando se contraviene el texto de la ley; cuando se ha hecho una falsa aplicación o cuando se ha interpretado erróneamente los preceptos penales o los derechos sustanciales reconocidos por la Constitución de la República.

Además, la Sala señala que la finalidad del recurso es mantener el imperio de la ley y garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales materiales, unificar la jurisprudencia y rectificar los posibles agravios de los afectados acaecidos por la sentencia impugnada. Este análisis de la Sala respecto del recurso de casación se encuentra acorde con la naturaleza del mismo, en tanto este se constituye en un recurso extraordinario cuya razón de ser es determinar si dentro de una sentencia se violó la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, o por errónea interpretación de la misma.

Posterior a esta introducción, la Sala se refiere al delito de lavado de activos para lo cual cita doctrina respecto de las tres características que este tiene, y manifiesta: “El delito de lavado de activos es un tipo penal cualificado, en que la acción se realiza valiéndose de medios especiales para engañar a las autoridades públicas y con ello enriquecerse ilegalmente”. Más adelante, la Sala sostiene que: “En el caso sub lite la casación fiscal se contrae en determinar que los procesados subsumen su conducta al tipo penal descrito en el Art. 14, literales a), d) y e) y sancionado en el Art. 15 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos”.

Sobre lo enunciado por la Sala respecto a que en el caso concreto la casación fiscal se contrae en determinar la adecuación o no de la conducta al tipo penal juzgado, esta Corte Constitucional debe precisar que conforme se señaló en el problema jurídico que antecede, el recurso de casación es un recurso extraordinario que se encuentra condicionado a lo señalado en la normativa que lo rige, dentro de la que se precisa el papel de los jueces nacionales, a efectos de que el recurso no sea desnaturalizado. En este sentido, uno de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico es la imposibilidad de calificar los hechos de instancia, puesto que actividades como la “determinación de la adecuación de una conducta al tipo penal” es una atribución privativa de los jueces y tribunales penales, en tanto estos son los encargados de que mediante el análisis de los medios probatorios lleguen a la conclusión de la materialidad de la infracción y responsabilidad de los procesados, al contrario del papel que cumplen los jueces que integran las salas de la Corte Nacional de Justicia, que es constituirse en los veedores de la aplicación normativa dentro de las decisiones judiciales.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 133-14-SEP-CC, caso N.º 0644-14-EP.

En otras palabras, la diferenciación entre jueces y tribunales penales, de jueces nacionales, tiene como razón de ser el hecho de diferenciar los escenarios que los unos manejan respecto de los otros, a efectos de que no se confundan los papeles, y no se cree la ineficacia del sistema de justicia.

Por tanto, esta Corte debe reiterar, conforme ya fue señalado en la sentencia N.º 129-14-SEP-CC, que los jueces que integran las salas penales de la Corte Nacional de Justicia se encuentran impedidos de calificar los hechos, y por tanto determinar la calificación de un tipo penal.

Ahora bien, más adelante, la Sala transcribe el artículo 14 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, y cita un criterio doctrinal respecto del dolo sobre el cual sostiene: “de lo cual se desprende que el dolo se encuentra constituido de dos elementos, esto es, el elemento intelectual o conocimiento, es decir, el saber; y, el elemento volitivo o voluntad, esto es, el querer, este conocimiento y voluntad hacen relación o referencia a las circunstancias del tipo penal, que en caso sub lite no acontece, para que exista el delito de lavado de activos debe estar presente el dolo directo”. De lo señalado se observa que la Sala califica el dolo en el tipo penal, en tanto se refiere a este, y posterior a ello establece que en el caso concreto no acontece, desnaturalizando la esencia del recurso de casación.

En las líneas que siguen, la Sala se refiere a las características del lavado de activos, y posterior a esto a la valoración de la prueba en casación, la cual señala no corresponde efectuar a los jueces de la Corte Nacional de Justicia. No obstante, más adelante, luego de referirse a lo que debe probarse en el delito de lavado de activos y al caso concreto, establece el siguiente razonamiento: “En el caso sub lite, puede haberse determinado múltiples transacciones, movimientos de recursos económicos, lo que falta es la justificación de que estos recursos tenga un origen ilícito como consta del Art. 14 de la Ley para Reprimir el lavado de Activos”; argumento que denota un pronunciamiento sobre el fondo del asunto que dio origen al caso concreto, la cual se constituye en una atribución con la que no cuentan los jueces nacionales, y que por tanto se encuentra en contra de la esencia del recurso de casación.

Dentro del análisis siguiente, la Sala se refiere a las normas constitucionales, respecto de las cuales a criterio de la Fiscalía General del Estado existió una contravención expresa; en cuanto a la alegación de contravención del derecho al debido proceso, la Sala manifiesta:

La Sala insiste en esta ocasión que el debido proceso es una garantía del procesado frente al poder punitivo del Estado, lo que equivale decir que no es pertinente la fundamentación de la Fiscalía General en el argumento, que se ha violado en su contra el debido proceso, cuando se reitera, esta garantía es para el acusado, no para el Estado que tiene el poder de la punición. De lo anterior deviene, en la especie la seguridad jurídica no aparece violada en los pasajes del fallo (...).

Argumento que lesiona el modelo constitucional vigente, en tanto los derechos constitucionales son reconocidos a

todas las personas, ya sean personas naturales o jurídicas, de naturaleza privada o pública. Sobre lo señalado, la Corte Constitucional para el período de transición determinó:

En la especie, aplicando las normas del debido proceso a la acción extraordinaria de protección, debemos manifestar que siendo éste el eje articulador de la validez procesal, la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, puesto que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales y a máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales y el respeto a los principios, valores y garantías constitucionales⁸.

Además, este Organismo precisó que: “A la luz de estos parámetros Constitucionales y de los Derechos Humanos, queda claro que –por ciudadanos que acceden a la justicia– debe entenderse a todas las personas (...) Las personas jurídicas de derecho público y privado son también sujetas de procesos judiciales, para quienes también les son aplicables los principios de igualdad en el proceso y acceso efectivo a la justicia”⁹.

Por lo que el criterio expedido por la Sala reduce la titularidad de los derechos constitucionales, en tanto concibe que únicamente el ciudadano y en este caso el acusado puede ser titular de los mismos.

Este máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, debe destacar que la vulneración a un derecho constitucional genera a su vez una vulneración sistemática a más derechos constitucionales, y por tanto se constituye en una transgresión a la norma constitucional que afecta no solo a las partes de un proceso, sino además a la colectividad en general, puesto que no se cumple el postulado constitucional de garantizar y respetar los derechos constitucionales.

Para el efecto, debe recordarse que la acción extraordinaria de protección posee una doble dimensión: por una parte, la dimensión objetiva sirve para tutelar de manera integral los derechos constitucionales, en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Judiciales de la Corte Constitucional. El legislador estableció esta dimensión objetiva a la acción extraordinaria de protección, en donde no solamente se analiza el caso en concreto, sino que adicionalmente se tiene como propósito evidenciar la necesidad que dispone la acción para tutelar de manera amplia e integral las garantías jurisdiccionales. Es decir, además de resolver el caso en concreto, se resuelve una dimensión objetiva de lo que son y de lo que implican los

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-10-SEP-CC, caso N.º 0290-09-EP.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 024-09-SEP-CC, caso N.º 0009-09-EP.

derechos y las garantías, razón que justifica la decisión que esta Corte, a través de dicha garantía jurisdiccional, haya establecido reglas generales de cumplimiento obligatorio.

Esta dimensión objetiva constituye el objeto mismo que persigue una garantía jurisdiccional para tutelar los derechos constitucionales, es decir, la tutela integral de los derechos, en tanto en el esquema de un estado constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva es un pilar fundamental que evidencia el rol que deben cumplir los operadores de justicia en el paradigma constitucional, pues como ha quedado indicado, no solo existe la necesidad de analizar un caso en concreto, sino que la relevancia objetiva que tiene el derecho a la tutela judicial efectiva determina que esta Corte deba pronunciarse de una manera especial en este caso, respecto al debido proceso en la garantía de la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, derechos transgredidos en esta sentencia.

Es decir, a través de la acción extraordinaria de protección, la función de la Corte Constitucional no se limita a la emisión de decisiones a favor de las víctimas de la vulneración de derechos, puesto que además el espectro de sus decisiones se amplía hacia la generación de precedentes que deben ser observados por todas las autoridades públicas, en aras de garantizar la favorabilidad de los derechos constitucionales.

Por otra parte, en cuanto a su dimensión subjetiva, debe indicarse que dada la naturaleza de esta acción, tratándose de una garantía jurisdiccional, aquella implica que se garanticen los derechos de las partes procesales a través de los mecanismos que establece la propia Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por lo tanto, al referirnos a una dimensión subjetiva del derecho, aquello implicará analizar en qué medida la trasgresión de la tutela judicial efectiva se produjo en el caso en concreto, es decir, si la sentencia del Tribunal penal vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

En ese orden de ideas, la Sala se refiere a la sentencia dictada por el Tribunal Penal, en el que concluyen que no se ha logrado enervar la presunción de inocencia de los procesados, sobre lo cual la Sala sostiene: “Lo fijado en esta parte infiere que se realizó la valoración de la prueba y que correspondió a lo ordenado en el Art. 86 del Código de Procedimiento Penal en atención a las normas o reglas de la sana crítica”, sin embargo, esta conclusión no se sustenta en ningún razonamiento previo.

En base a estos argumentos, la Sala resuelve declarar improcedente el recurso de casación propuesto.

En este orden se evidencia que en la decisión impugnada se establecen argumentaciones que contradicen la esencia del recurso de casación, en tanto lo alejan de su papel de ser un recurso extraordinario, ya que la Sala se pronuncia respecto del fondo del asunto, lo cual es una atribución privativa de los jueces y tribunales penales. En tal virtud, se desprende que en la decisión se emiten razonamientos que vulneran las disposiciones jurídicas, razón por la que se incumple el requisito de razonabilidad.

Respecto, del requisito de lógica, se evidencia que la Sala, luego de referirse al recurso de casación, analiza el delito de lavado de activos fundamentándose en extensa doctrina al respecto; sin embargo, hace uso de premisas jurídicas erradas, conforme lo señalado en las líneas precedentes, ya que manifiesta que en el caso concreto “la casación fiscal se contrae en determinar que los procesados subsumen su conducta en el tipo penal descrito en el Art. 14, literales a), d) y e) y sancionado en el Art. 15 de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos”, criterio a partir del cual se sustenta toda la decisión, en tanto la Sala, refiriéndose a la conducta de los procesados, establece que:

(...) También se le atribuye haber realizado transacciones con un ciudadano involucrado con grupos subversivos y realizar una importación por medio de la compañía Spaglio al Ecuador de productos del mar, importación que la fiscalía sospecha nunca se realizó, aunque todo indica lo contrario. Además, se puntualizan incongruencias entre el reporte en el sistema financiero por USD 1'289.989,23 mientras al Servicio de Rentas Internas se declara ingresos brutos por USD 32.606,68, comportamiento inusual entre los lavadores, que caen en el campo del ilícito tributario si se comprueban anomalías en las declaraciones; **de toda suerte para la Sala constituyen imputaciones vagas e imprecisas, que jamás pueden ameritar una condena por blanqueo de dinero o lavado de activos.** En cuanto a Mercedes Alicia Rivera Anzoátegui, su incriminación se basó en el ejercicio del cargo de gerente general de Spaglio, **a la que ya se dijera se [sic] le atribuye sin demostrar que no se realizara la exportación de mariscos al Ecuador.** Situación similar es la de los restantes justiciables, por crecimiento desmesurado de su patrimonio, en tratándose de Norma Graciela Andrade Acosta, Milton Román Angulo Prado, Omar Gilberto Imbacuan, **pues el manejo de las sumas considerables de dinero que no se concilian con el giro de los negocios, puede recaer esta actividad en el campo de la defraudación fiscal, del ilícito tributario al no declarar las transacciones económicas y por tal la carga tributaria que legalmente tiene correspondencia con la ley tributaria, sin embargo aquello puede constituir una infracción; en el caso sub lite, puede haberse determinado múltiples transacciones, movimientos de recursos económicos, lo que falta es la justificación de que estos recursos tengan un origen ilícito como consta del Art. 14 de la Ley para Reprimir el lavado de Activos (...).** Lo resaltado fuera del texto.

Es decir, la Sala efectúa una calificación del tipo penal, y no un análisis de legalidad de la sentencia como correspondía, atendiendo la estructura que rige el recurso de casación. En tal sentido, la emisión de valoraciones jurídicas contrarias a la normativa, generan que la decisión se encuentre desprovista de un análisis lógico y articulado.

Además, se desprende que la decisión no se estructura en un orden sistemático, ya que la Sala emite premisas desordenadas que carecen de una relación entre sí.

Por tal virtud, la Corte Constitucional concluye que la decisión judicial impugnada incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto al requisito de comprensibilidad, se observa que la decisión, si bien en su parte valorativa

contiene un lenguaje claro, cuenta con extensas citas doctrinales provistas de palabras técnicas que no generan una comprensión efectiva a todos los destinatarios de la decisión. Por tanto, se incumple el requisito de comprensibilidad.

Por las consideraciones señaladas, la decisión incumplió los tres requisitos de motivación, incurriendo en una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva, en tanto las partes procesales no recibieron una respuesta adecuada en referencia al caso concreto.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 10 de mayo de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 790-2012
 - 3.2 Retrotraer los efectos del proceso al momento de la vulneración del derecho, esto es, antes de la expedición de la sentencia expedida el 10 de mayo de 2013, por la Sala Temporal Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 790-2012
 - 3.3 Disponer que otros jueces de la Corte Nacional de Justicia resuelvan el recurso de casación, respetando los derechos constitucionales analizados en esta sentencia.
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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire,

sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 06 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1052-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 02 de junio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.º 1052-13-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M, 22 de julio de 2015, las 16H20.- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente No. 1052-13-EP, el escrito de 08 de junio de 2015, presentado por Bertha Elizabeth Godoy Andrade, en su calidad de tercera con interés, mediante el cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia No. 156-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 06 de mayo de 2015 y notificada a las partes los días 03 y 04 de junio del mismo año, aduciendo que *“En virtud de lo manifestado, solicito se sirvan aclarar y ampliar su sentencia de fecha 06 de mayo de 2015, notificada en legal y debida forma a mi casilla judicial el día jueves 04 de junio del 2015, en el sentido de que se indique, por qué razón, si se refiere que la sentencia en referencia ha manejado un lenguaje claro, ha manejado premisas (que para criterio de (sic) la Corte no están debidamente ordenada y estructuradas) esto representa una falta de motivación y por tal razón, una violación al Debido Proceso (...).- 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 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional *“Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”*. Por tanto, se reitera que las sentencias 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 la tercera con interés, el recurso tiene por objeto lo siguiente: “4.- *Ahora bien, si tenemos en consideración que la razonabilidad (como manifiesta la propia Corte Constitucional) es el requisito de que una resolución se basa en principios constitucionales, por qué motivo en la sentencia en referencia se menciona que: “En virtud, se desprende que en la decisión se emiten razonamientos que vulneran las disposiciones jurídicas, por lo que se incumple el requisito de razonabilidad”.* 5.- *Adicionalmente, se refiere que se vulneró el requisito de LOGICA, por cuanto existe por parte de la sala “una calificación del tipo penal y no un análisis de legalidad de la sentencia como correspondía”, lo cual se contrapone con lo que esta Corte Constitucional ha definido como lógica, que no es otra cosa que mantener coherencia entre premisas y conclusiones.* 6.- *Finalmente, en la sentencia en referencia se aduce que por cuanto existe una cita de doctrina jurídica de carácter técnico, se incumple el requisito de comprensibilidad, aunque el lenguaje es claro, no es entendible para el destinatario final; hecho que enerva toda una tradición de argumentación jurídica, ya que el derecho por sí, recurre de manera sistemática al uso de latinismos (...) En virtud de lo manifestado, solicitan se sirvan aclarar y ampliar su sentencia (...)* **CUARTO.-** La Sentencia N.º 156-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 06 de mayo de 2015, luego del análisis de la decisión judicial impugnada declaró que la misma vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica, por lo que se aceptó la acción extraordinaria de protección planteada y se dispuso dejar sin efecto la sentencia expedida el 10 de mayo de 2013 por la Sala Temporada Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia. 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. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve negar el pedido de aclaración y ampliación formulado por la señora Bertha Elizabeth Godoy Andrade, y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 156-15-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el día 06 de mayo de 2015.- **Notifíquese.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar

con la presencia de los jueces, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 22 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

SENTENCIA N.º 198-15-SEP-CC

CASO N.º 0353-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

La presente demanda fue interpuesta por Alfredo Virgilio Escobar San Lucas, presidente ejecutivo de la compañía Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL, en contra de la providencia de 04 de noviembre del 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio de utilización comercial no autorizada N.º 192-2010.

El 17 de febrero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en relación a la presente causa no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 28 de marzo del 2011 a las 09h31, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, consideró que la acción extraordinaria de protección reunía los requisitos de admisibilidad respectivos y por lo tanto, admitió a trámite la presente acción.

El 19 de julio de 2011, la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote avocó conocimiento de la causa y mediante auto dictado el 21 de diciembre de 2011, dictó medidas cautelares, disponiendo la suspensión de la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2009, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

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

De conformidad con el sorteo de causas efectuado en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

El Pleno del Organismo mediante auto del 11 de septiembre de 2013 a las 14h39, acorde a lo señalado en los artículos 429 de la Constitución de la República y 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al haber verificado que no subsisten las causas que motivaron la adopción de la medida cautelar, dispuso la revocatoria de la providencia del 21 de diciembre de 2011 a las 11h11.

Posteriormente, el juez sustanciador mediante providencia dictada el 20 de marzo de 2014 a las 08h01, avocó conocimiento del caso.

De la demanda y sus argumentos

Alfredo Virgilio Escobar San Lucas en calidad de presidente ejecutivo y representante legal de la compañía Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (Conecel), amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio dictado el 4 de noviembre de 2010, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y la sentencia del 16 de septiembre de 2009, dictada por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio por utilización comercial no autorizada N.º 295-2007.

El accionante manifiesta que en la campaña publicitaria realizada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (Conecel), conjuntamente con la Refreshment Service Ecuador y Ecuador Bottling Company Corp., se utilizaron con el permiso de la Federación Ecuatoriana de Fútbol, las imágenes de algunos jugadores de la selección, entre ellas, la del señor Edison Méndez Méndez.

Señala que en razón de esto, el jugador de fútbol antes mencionado, reclamó la suma de \$ 500.000 por un supuesto daño moral y psicológico, petición que sin haberse aportado prueba alguna fue aceptada parcialmente por la Sala de Conjuces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 de Guayaquil, el 16 de septiembre de 2009.

Precisa que la Sala mencionada en líneas anteriores, vulneró el derecho a la seguridad jurídica, dado que la empresa a la que representa, nunca fue notificada con la boleta que contenía la sentencia emitida dentro del proceso, lo que impidió que el principio de inmediación opere en la sustanciación de la causa.

Afirma, que dicha situación ocasionó que Conecel no pueda ejercer una legítima defensa, habiendo interpuesto el recurso de casación cuando tuvo conocimiento de la expedición de la sentencia, siendo la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quien desconoció su recurso en auto del 04 de noviembre de 2010, por extemporáneo y por la misma razón, negó el recurso de hecho planteado, una vez que en providencia del 05 de febrero de 2010, la Sala de Conjuces del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 2 de Guayaquil negó el recurso de casación planteado.

Adicionalmente, la sentencia impugnada no analiza la argumentación ni las excepciones deducidas por Conecel S. A., y sin argumento válido resuelve conceder una indemnización de \$ 500.000, sin que determine cuál es el fundamento para hacerlo, y sin que exista prueba para hacerlo.

La sentencia dictada por la Sala de Conjuces del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 2 de Guayaquil, el 16 de septiembre de 2009, nunca le fue notificada en el casillero judicial señalado por Conecel, dentro de la causa N.º 295-07-3, ya que supuestamente la secretaria del Tribunal, la entregó el 17 de septiembre de 2009 en la Oficina de Sorteos y Casilleros Judiciales, la cual según los boletines anexados al proceso aparentemente fueron recibidas por el abogado Iván Rengifo P., quien entró en funciones con fecha posterior a la ya señalada y por tanto carecía de competencia para recibir las boletas.

Pretensión concreta

El accionante solicita que al dictar el auto resolutorio, se declare que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia violó los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía básica de la motivación y como consecuencia de ello, el derecho a la seguridad jurídica.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente del auto impugnado, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 4 de noviembre de 2010

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, 4 de noviembre de 2010.- Las 16h05.-VISTOS: (...) 1) la sentencia del Tribunal de instancia se ha expedido el 16 de septiembre de 2009 y se ha notificado a las partes el 17 de los mismos mes y año. 2) El escrito de interposición del recurso de casación se ha presentado el 5 de octubre de 2009 y el recurso de hecho se ha deducido el 11 de febrero de 2010; esto es, fuera de los términos que la Ley de Casación, en forma expresa otorga para su interposición, pues conforme el criterio sostenido por esta Sala de Casación los recursos horizontales (reforma, revocatoria, rectificación) y, además, en el presente caso, la audiencia amparada en el Código Orgánico de la Función Judicial que no se llevó a cabo, no interrumpen, en modo alguno, los respectivos términos que, indefectiblemente, al tenor de las normas aludidas, han precluido. En tal virtud, se rechaza el recurso de hecho y, en consecuencia el de casación deducidos por el señor Alfredo Escobar San Lucas, a nombre del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. Conecel. (...) - **Notifíquese y devuélvase.**

De la contestación y sus argumentos

Mediante providencia dictada el 20 de marzo de 2014, se hace conocer el contenido de la demanda a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de 5 días presenten un informe motivado. Mediante escrito presentado el 24 de marzo de 2014, manifiestan su imposibilidad de remitir el

mencionado requerimiento, ya que de acuerdo a la nueva estructura orgánica de la Corte Nacional de Justicia, los jueces que dictaron el auto impugnado ya no se encuentran en funciones, además que los argumentos fácticos y jurídicos constan en dicho auto.

De los argumentos del tercero con interés

Mediante escrito presentado el 28 de marzo de 2014, Gabriel Barahona Monrey en calidad de procurador judicial de Édison Méndez Méndez, manifiesta que de una revisión seria del expediente se concluye que la sentencia del 16 de septiembre de 2009, dictada por los conjuces del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 2 de Guayaquil, fue debidamente notificada a las partes el 17 de septiembre de 2009, según inequívocamente se desprende de la razón actuarial sentada.

Habiéndose sustanciado el proceso ante una Sala competente, que dictó sentencia, debidamente notificada y que inclusive admitió a trámite el extemporáneo recurso de hecho interpuesto por Conecel, no se puede señalar violentados ningún derecho constitucional, más aún, cuando la motivación del auto impugnado, hace plena referencia a los presupuestos de la ley de la materia en casación, relacionados con los hechos suscitados en la interposición de los recursos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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 dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 04 de noviembre de 2010, 16h05.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente conviene determinar, cual es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose esta como aquel mecanismo constitucional de amparo, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de estas se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. Esta garantía, por su naturaleza, no es concebida en nuestro ordenamiento jurídico como una instancia ulterior.

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.

Planteamiento y resolución del 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 al debido proceso.

La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 04 de noviembre de 2010, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación en las resoluciones y como consecuencia de ello, el derecho a la seguridad jurídica?

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es necesario hacer referencia en términos generales, al contenido constitucional del derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación y al derecho a la seguridad jurídica, para posteriormente, emitir un pronunciamiento respecto de la existencia o no de vulneraciones de los derechos constitucionales antes mencionados.

Análisis constitucional

La Constitución de la República establece del numeral 1 al 7 del artículo 76, 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 la motivación en las

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-SEP-CC, caso N.º 0830-09-EP.

resoluciones, el mismo que genera una obligación correlativa en la actuación de los operadores de justicia y que tiene su fundamento constitucional en el literal I numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, conforme al cual es imperativo 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos (...)”.

De manera complementaria, con respecto al mismo asunto, mediante la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 0227-12-EP, la Corte Constitucional manifestó lo 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 conflicto².

Finalmente, con respecto a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha determinado:

Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer “seguridad jurídica” al ejercer su “poder” político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional³.

Corresponde a continuación analizar si efectivamente, en el caso *sub judice*, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales caracterizados en líneas anteriores, esto es, el de la motivación y como consecuencia el del debido proceso.

El accionante plantea acción extraordinaria de protección en contra del auto del 4 de noviembre de 2010, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que resolvió el recurso de hecho, planteado a partir de la negativa del recurso de casación interpuesto por el hoy accionante, mismo que textualmente hace referencia a:

1) la sentencia del Tribunal de instancia se ha expedido el 16 de septiembre de 2009 y se ha notificado a las partes el 17 de los mismos mes y año. 2) El escrito de interposición del recurso de casación se ha presentado el 5 de octubre de 2009 y el recurso de hecho se ha deducido el 11 de febrero de 2010; esto es, fuera de los términos que la Ley de Casación, en forma expresa otorga para su interposición, pues conforme el criterio sostenido por esta Sala de Casación los recursos horizontales (reforma, revocatoria, rectificación) y, además, en el presente caso, la audiencia amparada en el Código Orgánico de la Función Judicial que no se llevó a cabo, no interrumpen, en modo alguno, los respectivos términos que, indefectiblemente, al tenor de las normas aludidas, han precluido. En tal virtud, se rechaza el recurso de hecho y, en consecuencia el de casación deducidos por el señor Alfredo Escobar San Lucas, a nombre del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. Conecel (...).

De acuerdo a lo explicado en líneas anteriores, para efectos del análisis de la motivación, hay que empezar determinando que la razonabilidad de una sentencia o auto parte del fundamento argumentativo en la vigencia de los principios y normas constitucionales, legales y/o jurisprudenciales, respecto del caso a resolverse, ya que su desarrollo permite alcanzar una verdadera tutela en relación a su aplicación como parte integradora de la decisión final.

Ahora bien, el auto impugnado, que niega el recurso de hecho planteado, parte de justificar su argumentación en lo establecido en el artículo 184 de la Constitución de la República y principalmente, fundamenta su análisis en la Ley de Casación, normativa que utiliza para sustentar la decisión y resolver sobre la procedencia o no del recurso de hecho, ya que previamente se rechazó el recurso de casación interpuesto por extemporáneo.

En tal sentido, la razonabilidad se enfoca en la consideración y justificación de los hechos –es decir en la extemporaneidad del recurso de casación– para negar el recurso de hecho planteado, afirmándose para ello en el desarrollo de los principios constitucionales del debido proceso y la seguridad jurídica. El auto enfoca también los temas referentes a la interposición y calificación del recurso de casación en consideración de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y de la Ley de Casación.

Es decir que, en función de lo expuesto, la Corte Constitucional estima que el auto impugnado reúne el requisito de razonabilidad.

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

³ Corte Constitucional. Sentencia N.º 0088-13-SEP-CC y 0007-10-SEP-CC

En la misma línea de ideas, la estructura lógica del auto impugnado está solventada a establecerse, bajo la óptica legal, la naturaleza del recurso de hecho como un recurso vertical jerárquico en virtud del cual, en el caso concreto, viabilizó el conocimiento del recurso de casación, denegado en su momento por el juez *a quo*.

Además, a partir de esa consideración, el auto desemboca en el análisis de la extemporaneidad del recurso de casación, planteado en su momento por el hoy accionante, por lo que las actuaciones procesales suscitadas son plenamente relacionadas con los requisitos establecidos en la Ley de Casación, para la calificación y admisión del recurso.

De aquí que la coherencia del análisis que relaciona los presupuestos jurídicos con las constancias procesales, garantiza la observancia de la lógica en el auto bajo análisis.

En cuanto al requisito de la comprensibilidad, entendida ésta como la expresión correcta y afin del lenguaje, a través del cual, se establece la correlación de todos los aspectos que integran la decisión judicial, al estar enfocada en el desarrollo de premisas claras vinculadas al caso *in examine*, efectúa un relato acertado en cuanto a los hechos que se ajustan a la Constitución y a las normas legales, situación que justifica la presencia de dicho requisito.

De aquí que se puede afirmar que el auto impugnado cumple con la obligación constitucional de la motivación en las resoluciones.

Por otro lado, en relación al argumento planteado por el accionante de que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, haciendo referencia a la falta de notificación de la sentencia dictada por la Sala de Conjuces del Tribunal Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil, el 16 de septiembre de 2009, esta Corte considera mencionar que consta a fojas 174 y vuelta del expediente, la razón de notificación de la sentencia emitida el 16 de septiembre de 2009, por la Sala de Conjuces del Tribunal Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil, misma que fue recibida en la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales, el 17 de septiembre de 2009 (fojas 184).

Para efectos de analizar si en el auto impugnado se respeta o no la seguridad jurídica, resulta pertinente señalar que el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil dispone: “La ley establece los recursos de apelación, casación y de hecho, sin perjuicio de que al proponérselos se alegue la nulidad del proceso”. En el caso concreto, para verificar la procedencia o no del recurso de hecho en el que se hace referencia al recurso de casación, desarrollaremos lo establecido por la ley.

Del mismo modo, con carácter dispositivo, el artículo 5 de la Ley de Casación, establece “TERMINOS PARA LA INTERPOSICION.- El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración. Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de quince días”.

De este modo el juez *a quo*, ante quien se interpone el recurso, de conformidad con el artículo 7 de la misma Ley, revisará los siguientes aspectos para su calificación:

CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2; **2da.- Si se ha interpuesto en tiempo**; y, 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso (lo subrayado es nuestro).

Así, del estudio del expediente, se puede determinar que tras la notificación de la sentencia del 16 de septiembre de 2009, realizada el 17 de septiembre de 2009 (fojas 184), el señor Alfredo Escobar San Lucas en calidad de representante legal del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (Conecel), deduce recurso de casación, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil, el 5 de octubre de 2009.

Finalmente es relevante indicar acerca de la consideración del accionante, que la sentencia dictada por la Sala de Conjuces del Tribunal Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil, el 16 de septiembre de 2009, no le fue notificada en el casillero judicial señalado por Conecel, dentro de la causa N.º 295-07-3, por considerar que la secretaria del Tribunal, le entregó el 17 de septiembre de 2009, en la Oficina de Sorteos y Casilleros Judiciales, (la cual según los boletines anexados al proceso aparecen como recibidas) al abogado Iván Rengifo P., (también funcionario judicial), quien no estaba designado para recibir las boletas en la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales, que dicha alegación constituye un argumento subjetivo.

Lo dicho, en virtud de las siguientes consideraciones: si bien la abogada Mirela Castro, encargada de recibir boletas en la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales, tuvo esa facultad hasta el 17 de septiembre de 2009, el hecho de que el abogado Iván Rengifo P., en calidad de ayudante judicial 1, las haya recibido, de ningún modo implica que su actuación esté viciada de incompetencia, por tratarse de un funcionario del órgano judicial del Guayas, tanto así que, incluso en fecha posterior, el 21 de septiembre de 2009 (fojas 204), se le encargó también esa responsabilidad, a más del otro encargo de jefe de la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales, lo que implica que en ningún momento se afectó los derechos del accionante al entregar las boletas al mencionado funcionario judicial.

Lo que se pretende aseverar es una falta de notificación inexistente, ya que como se ha constatado del expediente se reitera que consta a fojas 174 y vuelta del expediente, la razón de notificación de dicha sentencia, misma que fue recibida en la Sala de Sorteos y Casilleros Judiciales situación que consta a fojas 184 del segundo cuerpo del expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

Lo fundamental, al respecto, es que el legitimado activo tuvo conocimiento de la sentencia y pudo ejercer los derechos que a partir de esta circunstancia, le reconoce la ley

De este modo, claramente, se refuerza el argumento de que el recurso de casación ha sido propuesto de manera extemporánea fuera del término señalado en el artículo 5 de la ley de la materia, por lo que el recurso de hecho es improcedente y en tal sentido, se verifica también que el derecho a la defensa no ha sido vulnerado, ya que pese a ser debidamente notificada la sentencia, dicho recurso no operó dentro del tiempo establecido para su interposición, en consecuencia, la Sala, aplicó debidamente el derecho y normas que le correspondía, para cada una de las partes procesales, normas y además, claras, precisas y públicas por lo que se puede concluir que no ha existido vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Siendo así, se considera que en la tramitación del proceso judicial no existe violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en las resoluciones, ni a la seguridad jurídica, constantes en los artículos 76 numeral 1 y 7 literal I y 82 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 que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
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, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 17 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0353-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 10 de julio 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0353-11-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D. M., 12 de agosto de 2015, las 13:15.- **Vistos:** Agréguese al expediente N.º 0353-11-EP, el escrito presentado el 14 de julio de 2015, por Alfredo Virgilio Escobar San Lucas, en calidad de presidente ejecutivo y representante legal de la compañía Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL, mediante el cual solicita “reconsiderar su resolución y declarar las vulneraciones de los derechos constitucionales, oportunamente alegados, en las resoluciones emitidas dentro del juicio, iniciado por el señor Édison Méndez”. Atendiendo lo solicitado, se **CONSIDERA: PRIMERA.-** 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”. **SEGUNDA.-** Conforme se desprende del escrito presentado, el accionante solicita expresamente se reconsidere la sentencia N.º 198-15-SEP-CC, de 17 de junio de 2015, razón por la cual, de conformidad con la normativa transcrita, hay que señalar que su pedido es improcedente, en virtud que las sentencias emitidas por la Corte Constitucional no pueden ser alteradas ni reconsideradas, por lo que se niega la petición. **NOTIFIQUESE.-**

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 7 votos a favor de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 12 de agosto de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio del 2015

SENTENCIA N.º 210-15-SEP-CC

CASO N.º 0495-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

La demanda fue presentada por Gonzalo Triana Carvajal, en calidad de procurador judicial del Ing. Marco Calvopiña Vega, gerente general de la Empresa Pública EP PETROECUADOR, ante la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010.

El 18 de marzo de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en relación a la presente causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 09 de junio de 2011 a las 15h41, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de la Sala de Admisión, consideró que la acción extraordinaria de protección reunía los requisitos de admisibilidad exigidos y, por lo tanto, la admitió a trámite.

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.

De conformidad con el sorteo de causas efectuado en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia dictada el 27 de marzo de 2014 a las 12h01, avocó conocimiento.

De la demanda y sus argumentos

Gonzalo Triana Carvajal, en calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, gerente general y representante legal de la EP Petroecuador, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 3 de febrero de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010

Manifiesta que los derechos constitucionales que han sido vulnerados son el debido proceso y la seguridad jurídica, por cuanto la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas observó la incongruencia planteada por la empresa Serinint, cuando señaló expresamente dentro del proceso, haciendo referencia a la construcción de un tanque para almacenamiento de Slop en Terminal Pascuales, que existía “un significativo avance de la obra contratada”, de lo que debió entenderse que la labor para la cual estaba requerida no había sido terminada aún.

El avance no es la terminación de la obra, por lo que mal podría Serenint realizar una recepción de pleno derecho, cuando su gestión apenas había avanzado y no concluido.

Cabe señalar también, que la Sala realiza un análisis de un tema de pura legalidad, como es un tema eminentemente contractual, en supuesta violación de derechos constitucionales, a través de la interposición de una acción de protección, llegando incluso a pasar por alto que, dentro del proceso, no se pudo determinar la supuesta terminación de la obra.

Por otro lado, la potestad resolutoria permite a la administración declarar la terminación unilateral del contrato ante el incumplimiento del contratista, debiendo destacar que solo ella puede obrar de esa forma. Cuando es el contratista quien quiere dar por terminada la relación contractual, siempre que no sea de mutuo acuerdo, deberá acudir a los órganos judiciales para que sean estos los que la declaren.

Manifiesta también que al haber tramitado en la vía constitucional un tema que encierra eminentemente a la legalidad, por tratarse de temas contractuales, se está inobservando la garantía de aplicación de las normas y el derecho que les asiste a las partes, puesto que el pasar por alto el proceso administrativo, impide que se corrobore aspectos eminentemente técnicos.

La acción de protección en este sentido es aplicable solamente cuando el acto administrativo no pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, cuestión que en el caso no es aplicable, ya que existió un procedimiento claro para dicho reclamo, situación que al mismo tiempo que vulnera el debido proceso, afecta a la seguridad jurídica.

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita lo siguiente:

se deje sin efecto la sentencia singularizada en la presente demanda, se suspenda la ejecución del fallo impugnado y se acepte la acción extraordinaria de protección, por haber demostrado la violación constitucional.

Decisión judicial impugnada

Parte pertinente de la sentencia impugnada, dictada el 3 de febrero de 2011 por la Primera Sala de lo Laboral,

Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010:

(...) e). De otro lado se advierte de autos que no se ha dado cumplimiento a las garantías constitucionales del debido proceso contempladas en el artículo 76 de la Constitución de la República, determinando previamente las causas en que haya incurrido la accionante para la terminación unilateral del contrato entre ellas suscrito, violentándose con ello el principio constitucional contenido en el artículo 82 de la carta magna, como es el principio de la seguridad jurídica. QUINTO: en consecuencia de lo anterior, se aprecia que el acto impugnado vulnera el derecho constitucional de la accionante, violando los numerales 4 y 5 del artículo 11 de la Constitución de la República y los artículos 33, 76 numeral 7, 82, 169, 321, 326, 327 y 328 ibidem, por lo que carece de validez. Por lo expuesto, al amparo de lo normado en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CONFIRMA la sentencia recurrida en todas sus partes.- **NOTIFÍQUESE.**

De la contestación y sus argumentos

Los doctores Laura González Avendaño, Luis Riofrío Terán y Francisco Morales Garcés, mediante escrito presentado el 10 de abril de 2014, manifiestan su imposibilidad de remitir el requerimiento, ya que de acuerdo a la nueva estructura orgánica de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los dos últimos jueces nombrados, aunque siguen en funciones, ya no pertenecen a la Sala, mientras que la jueza mencionada fue posesionada en el cargo el 23 de mayo de 2013, fecha posterior a la emisión de la sentencia impugnada.

De los argumentos de la Procuraduría General del Estado

El Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece en la presente acción y señala casillero constitucional para recibir las respectivas notificaciones.

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

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección que se presenten en contra de 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 de la siguiente resolución:

Sentencia del 3 de febrero de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Previamente conviene determinar cuál es el contenido y alcance de la acción extraordinaria de protección, definiéndose como aquel mecanismo constitucional de amparo en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, cuando de estas se desprendan vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. Esta garantía, por su naturaleza, no es concebida en nuestro ordenamiento jurídico como una ulterior instancia de la justicia ordinaria.

Por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, está obligada a declarar la vulneración de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.

Así, se considera que 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.

Planteamiento y resolución del 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 al debido proceso, mediante afectación a la garantía básica referente a la aplicación de los derechos y las normas que corresponden a las partes y a la seguridad jurídica, determinados en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República respectivamente, por la sentencia del 3 de febrero de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010.

Para efectos de análisis y de la decisión pertinente, se formula el problema jurídico siguiente:

La sentencia dictada el 3 de febrero de 2011, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010, ¿vulnera el derecho

al debido proceso en la garantía de aplicar el derecho que asiste a las partes, y como consecuencia de esto también el derecho a la seguridad jurídica?

Previo a resolver el problema planteado, es necesario hacer referencia, en primer lugar, en términos generales, al contenido constitucional del derecho al debido proceso y a la garantía básica de aplicación de las normas y derechos que les corresponde a las partes, así como al significado constitucional del derecho a la seguridad jurídica, para acto seguido y luego del análisis pertinente, emitir un pronunciamiento respecto a la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales mencionados por el accionante en su demanda.

Análisis constitucional

Dentro de los derechos denominados por la Constitución de la República como de protección, se encuentran los referentes a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, al debido proceso penal y a la seguridad jurídica, mismos que configuran el ámbito de amparo al que se sujetarán todos los organismos estatales para garantizar una correcta aplicación y desarrollo de los procedimientos judiciales y administrativos preestablecidos para cada caso.

El derecho a la tutela judicial efectiva es aquel por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas.

Este derecho constitucional se encuentra estipulado en el artículo 75 de la Constitución de la República, que establece: “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” y se establece como un derecho de protección, para garantizar a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye además la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso, para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley.

Esto conduce a que, independientemente pero en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, se establezca en la Constitución, en su artículo 76, el derecho al debido proceso, estatuido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales, incluidas las administrativas, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos.

Complementariamente, la Constitución establece, del numeral 1 al 7 del citado artículo 76, 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.

Ligado al derecho del debido proceso, se encuentra la garantía básica de la aplicación de las normas y derechos que les asisten a las partes, como lo establece el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República, definiéndose como la diligencia sustancial que tienen que aplicar los administradores de justicia, al momento de resolver una controversia, en el sentido de tomar en cuenta los derechos y normas preexistentes que, en determinado momento, facultan a las partes para tomar una posición frente al objeto mismo de la controversia y de las cuales depende la validez de lo pretendido por cualquiera de ellas.

Por otro lado, la seguridad jurídica es un valor jurídico implícito y explícito en nuestro orden constitucional e infraconstitucional vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos del conocimiento previo de las conductas que son jurídicamente permitidas y dentro de las cuales las personas pueden actuar.

Análisis del caso concreto

El accionante plantea acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 3 de febrero de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 1017-2010, misma que establece:

(...) De otro lado se advierte de autos que no se ha dado cumplimiento a las garantías constitucionales del debido proceso contempladas en el artículo 76 de la Constitución de la República, determinando previamente las causas en que haya incurrido la accionante para la terminación unilateral del contrato entre ellas suscrito, violentándose con ello el principio constitucional contenido en el artículo 82 de la carta magna, como es el principio de la seguridad jurídica (...).

De lo transcrito se advierte que el tema central de la reclamación se enfoca en la procedencia de acción de protección, como vía de reclamo, frente a la terminación unilateral del contrato por parte de EP PETROECUADOR, por lo que es necesario empezar el análisis refiriéndonos a la naturaleza de dicha garantía jurisdiccional.

El artículo 88 de la Constitución de la República establece:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Se determina entonces que la tutela de los derechos a través de esta garantía jurisdiccional es directa y eficaz, por lo que en razón de esto, debe considerarse que su carácter no es subsidiario, siempre y cuando se verifique la violación de derechos constitucionales, pues en este caso, el juez está obligado a declararla, por lo que se torna como el medio más eficaz para la reclamación planteada por los accionantes.

El carácter autónomo de la acción de protección se deriva de la concepción inmersa en el texto constitucional, en la medida en que es la garantía jurisdiccional diseñada para la efectiva tutela de los derechos constitucionales.

Cuando la Constitución señala, en el citado artículo 88, la garantía de un amparo directo, debe entenderse que al existir vulneración de un derecho constitucional, no puede condicionarse la protección, a la presentación de una acción judicial adicional, que impida o retarde la defensa de forma injustificada, pues dicha interpretación desnaturalizaría la esencia misma de una garantía de protección.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que si bien la acción de protección constituye un medio directo de tutela de los derechos constitucionales, también hay que determinar, para el caso concreto, cuáles son los factores que debieron ser analizados dentro de esta, para que el interés de ambas partes sea debidamente tutelado, tanto para el demandante como para el demandado.

En el caso *in examine*, la reclamación a través del planteamiento de la garantía jurisdiccional mencionada tiene que ver con la terminación unilateral de un contrato por parte de EP PETROECUADOR, por lo que hay que considerar, como punto de partida, que un contrato constituye un acuerdo de voluntades, que genera derechos y obligaciones relativos, es decir, solo para las partes contratantes, lo que conlleva que ambas estén obligadas a cumplir con lo establecido en su texto.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública define como contratos administrativos a los celebrados por las entidades públicas contratantes¹, por lo que debe entenderse en apego de su artículo 105, que de surgir controversias en las que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Hay que determinar también que la facultad para que una entidad pública pueda dar por terminado unilateralmente un contrato está establecida en el artículo 94 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece:

Terminación Unilateral del Contrato.- La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, en los siguientes casos:

1. Por incumplimiento del contratista;
2. Por quiebra o insolvencia del contratista;
3. Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato;
4. Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por más de sesenta (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito;
5. Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta Ley;
6. En los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo con su naturaleza; y,
7. La Entidad Contratante también podrá declarar terminado anticipada y unilateralmente el contrato cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, el contratista no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato. En este caso, no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento del contrato ni se inscribirá al contratista como incumplido.

En este último caso, el contratista tiene la obligación de devolver el monto del anticipo no amortizado en el término de treinta (30) días de haberse notificado la terminación unilateral del contrato en la que constará la liquidación del anticipo, y en caso de no hacerlo en término señalado, la entidad procederá a la ejecución de la garantía de Buen Uso del Anticipo por el monto no devengado. El no pago de la liquidación en el término señalado, dará lugar al pago de intereses desde la fecha de notificación; intereses que se imputará a la garantía de fiel cumplimiento del contrato.

Por otro lado, la Constitución de la República, en su artículo 173, establece que “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Respecto de esto último, debe señalarse que la vía de lo contencioso administrativo, para el caso en concreto (terminación unilateral del contrato), garantiza que los detalles técnicos de la ejecución de la obra puedan ser analizados de mejor manera, ya que la naturaleza probatoria de este proceso es especialmente pertinente para la determinación de la procedencia o no de la terminación del contrato y, en consecuencia, de esta manera, se tutela los derechos, tanto de la parte demandada como de la demandante, garantizando una debida intermediación técnica en los argumentos y defensas expuestas.

La naturaleza jurídica de un contrato de ejecución de obra conmina a la revisión física de sus avances, para determinar si opera o no la recepción de dicha obra, en una adecuada confrontación técnica y jurídica, más aún cuando lo que se pretende también es la cancelación de los valores derivados de las obligaciones contractuales.

En la vía constitucional, si bien es cierto lo que se pretende determinar es la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, en esta no se puede bajo ningún motivo realizar análisis de temas legales, propios de la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, debe tomarse en cuenta que la controversia contractual pública implica el análisis puro de aspectos de hecho de naturaleza técnica,

¹ Ver: Art. 60 Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública

que hacen visible jurídica y materialmente el avance concreto en la ejecución de una obra, verificación procesal que debe tomar en cuenta además el cumplimiento de las especificaciones estipuladas en los contratos que las generan.

De este modo, si bien la acción de protección posee un carácter no subsidiario, particular que debe quedar muy claro, hay que tener en cuenta que para los efectos de resolver temas contractuales, de naturaleza eminentemente infraconstitucional, como en el presente caso de la terminación unilateral del contrato o de la recepción de obra, la vía más expedita es la contenciosa administrativa, dada la necesidad de precisar aspectos técnicos, que a su vez encierran un análisis propio de legalidad.

Ahora bien, respecto al análisis de aspectos que por su naturaleza, corresponde su resolución a la justicia ordinaria, y no a garantías jurisdiccionales como la acción de protección, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

“...la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria...”

La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución...

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria...².

En consecuencia, la vía jurisdiccional de la acción de protección se justificaría, en el presente caso, si del análisis de la sentencia impugnada se constatará la vulneración de derechos constitucionales en la decisión administrativa materia de dicha acción; sin embargo, aquella no se constituye en la vía expedita para tratar el presente problema, en razón de que se trata de aplicación normativa infraconstitucional, cuya resolución e interpretación corresponde a jueces ordinarios.

Además, como se desprende del texto de la sentencia bajo análisis, la simple afirmación de que en la terminación

unilateral del contrato no se ha dado cumplimiento a las garantías constitucionales del debido proceso, sin la motivación específica que la sustente, no configura la determinación judicial idónea de la existencia concreta de dicha vulneración y con ello la justificación de la acción de protección como vía procedente para la solución jurisdiccional de la controversia; razón por la cual, más bien, en la sentencia bajo análisis, el derecho al debido proceso en la garantía de aplicar las normas que asisten a las partes se ve afectado, ya que, como se ha observado, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señalan a la vía de lo contencioso administrativo, como la eficaz para resolver temas relacionados a la relación contractual entre las instituciones públicas y personas naturales o jurídicas privadas, cuestión que en el caso concreto no se ha observado.

Cabe señalar que la vulneración del derecho al debido proceso, a más de estar dada por la inobservancia del proceso administrativo de reclamo establecido previamente por la ley, se ve también afectado por la omisión del análisis de legalidad que ameritaba el caso, por tratarse de aspectos eminentemente contractuales.

Como se ha mencionado, en las acciones de protección, el juez constitucional remite su estudio a la verificación de la posible vulneración de derechos constitucionales, obviando temas de legalidad, que no son propios de su competencia, por lo que, en el caso *in examine*, al necesitarse un análisis profundo acerca de los aspectos de hecho de naturaleza técnica que encierra la contratación pública, más aún cuando la recepción de la obra no ha operado y se reclama el pago del avance de la misma, no se puede omitir el proceso administrativo preestablecido, ya que para el caso es la vía más expedita para garantizar la protección de los derechos de las partes procesales.

Finalmente, se establece que al no cumplirse con la garantía de aplicar el derecho que le asiste a las partes, al no haber sometido la reclamación de temas contractuales como la terminación unilateral, la recepción de la obra y la cancelación de pagos al proceso administrativo, se vulnera también el derecho a la seguridad jurídica, en tanto se ha inobservado lo señalado por la Constitución y la ley, mediante normas claras y previas, respecto del proceso preestablecido para el efecto.

Siendo así, se concluye que en la tramitación del proceso existe vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la aplicación de los derechos de las partes y de la seguridad jurídica, constantes en los artículos 76 numeral 1, y 82 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 al debido proceso en la garantía de la aplicación del derecho de las partes y del derecho a la seguridad jurídica.

² Corte Constitucional del Ecuador, caso N.º 1000-12-EP, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 3 de febrero de 2011, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y la sentencia del 20 de octubre de 2010, dictada por el Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas.
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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, 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 los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0495-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 24 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio de 2015

SENTENCIA N.° 224-15-SEP-CC

CASO N.° 0804-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 26 de abril de 2011, los economistas Carlos Marx Carrasco Vicuña y Juan Miguel Avilés Murillo en sus

calidades de director general y director regional del Servicio de Rentas Internas, respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección fundamentada en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional en contra de la sentencia del 17 de febrero del 2011, emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.° 0029-2011.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la causa N.° 0029-2011 fue remitida a la Corte Constitucional mediante oficio N.° 287-PSPCT-CSG-11 del 09 de mayo de 2011, suscrito por el doctor Fernando Grau Arostegui, tercer juez de la Primera Sala Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 12 de mayo del 2011, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que hasta aquella fecha no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0804-11-EP.

Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió al juez constitucional Hernando Morales Vinuesa sustanciar la presente causa conforme el memorando de la Secretaría General N.° 085-CC-SA-SG del 18 de mayo de 2012.

El juez constitucional mediante providencia del 08 de junio de 2012, avocó conocimiento de la presente causa, haciendo conocer a los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas sobre la recepción del proceso y solicitando que presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción en el término de quince días. Además dispuso que se cuente con el procurador general del Estado y con la señora Nelly Hungría Plúas, gerente general de la compañía LLAMEGA S. A., y representante legal de la compañía NAVIPAC S. A., (actual TRANSNEG S. A.) en calidad de terceros interesados.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa N.° 0804-11-EP, efectuado el 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa.

Decisión judicial que se impugna

Los economista Carlos Marx Carrasco Vicuña y Juan Miguel Avilés Murillo en sus calidades de director general y director regional del Servicio de Rentas Internas, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 17 de febrero del 2011, dictada por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas en cuya parte pertinente se señala:

OCTAVO.- Ahora bien, obran de autos algunos procesos de determinación tributaria correspondientes a ejercicios fiscales posteriores a los años 1999 y 2000.- foja 57 a la 265 vuelta de los autos- en los cuales la Administración Tributaria aplicó su facultad determinadora en base al criterio de que el abastecimiento de combustibles a naves extranjeras no domiciliadas ni establecidas en el país gravan IVA 12%. Tales procesos de determinación tributaria han continuado aún después de la ejecutoria de las sentencias expedidas por el Tribunal Contencioso de lo Fiscal No. 2, con sede en Guayaquil, en las cuales el actor funda la presente acción constitucional contrariando la Administración Tributaria lo expresamente resuelto y declarado en tales fallos. La oposición del Servicio de Rentas Internas, reflejado en resistirse al cumplimiento de los fallos antes enunciados, que se materializan en el hecho de determinar los tributos de Navipac -por ejercicios fiscales posteriores-, utilizando la tesis contraria a lo ya resuelto y declarado por las autoridades judiciales competentes, vulnera el derecho de Navipac para acceder a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica, fundamentando en el respeto a la Constitución, en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En cuanto a la alegación efectuada por el Servicio de Rentas Internas, en el sentido de que posterior a los fallos cuyo incumplimiento reclama la compañía accionante, la Corte Constitucional expidió otros fallos, esta Sala encuentra que tales decisiones del máximo órgano de justicia constitucional del Ecuador no afecta la validez de las sentencias expedidas por el Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 de Guayaquil, por los años 1999 y 2000, pues de la lectura de dichas resoluciones constitucionales, se refleja que no tuvieron por objeto impugnar las sentencias de IVA e impuesto a la renta del año 1999, e IVA del año 2000, ni tampoco las refiere directa ni indirectamente. Más bien, según obra a fojas 166 y 168 de los autos, la propia Corte Constitucional a través de sendos autos de aclaración y ampliación de las referidas decisiones constitucionales, dejó a salvo el derecho de la compañía NAVIPAC S.A. para el inicio de aquellas acciones que correspondan para alegar en su defensa el respeto a la institución de la cosa juzgada, entre otros derechos. Por las consideraciones anotadas, esta Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Provincia del Guayas (sic). “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” rechazando el recurso de apelación interpuesto, confirma la sentencia venida en grado interpuesta por la señora Nelly Hungría Plúas, en su calidad de Gerente General de la compañía Llamaga S.A., a su vez representante legal de la compañía Navipac S.A. Dese cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 277 del Código de Procedimiento Civil y Art. 86, numeral 5 de la Constitución Política del Estado. Notifíquese.

Detalles de la demanda**Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados**

Los accionantes aseguran que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas desnaturaliza el objeto mismo de la acción de protección ya que realiza un análisis respecto de derechos patrimoniales más que derechos constitucionales. Ante lo cual, los accionantes hacen mención expresa a un extracto de la sentencia en donde se señala: “es preciso determinar el alcance de la sentencia que obra a fojas 41 de los autos (...) si las ventas efectuadas a embarcaciones extranjeras no domiciliadas ni establecidas en el Ecuador gravan o no gravan IVA tarifa 12%”, relacionándolo con el numeral tercero de la sentencia en donde se señala que: “La institución de la Acción de Protección Constitucional no puede, ni debe ser desnaturalizada y confundida con una acción residual y no puede ser utilizada para presentar este tipo de reclamos”. De dichas citas, los accionantes afirman que existen vías expeditas para impugnar actos administrativos conforme lo señalan los artículos 68 y 69 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

En ese mismo orden, manifiestan los accionantes que la Sala analizó la materia de la *litis* desde una perspectiva legal, respecto del considerando séptimo de la sentencia en donde se señala: “corresponde ahora a este Tribunal analizar si los procesos de determinación tributaria correspondientes a ejercicios fiscales posteriores a los años 1999 y 2000 (...) atentan contra la institución de la cosa juzgada, vulnerando el derecho constitucional de prohibición de un doble enjuiciamiento”. En este sentido, los accionantes manifiestan una clara vulneración del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Los representantes del Servicio de Rentas Internas manifestaron a manera de pretensión dentro de la presente acción, lo siguiente: “De lo expuesto aparece claramente que el fallo censurado no se ajustó a las normas de la Constitución, por lo que solicitamos que la Corte Constitucional expida una sentencia para 1. Aceptar la acción extraordinaria de protección por que la sentencia impugnada vulnera los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica; 2. En consecuencia, ordenar la reparación integral al afectado SRI. 2.1. Dejando sin efecto las sentencias dictadas el 17 de febrero de 2011, las 17h22, por la mayoría de la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y de Tránsito de la Corte Provincial de Guayas, en el juicio 029-2011; y, el 14 de enero de 2011, las 16h28 por el Juez Quinto de Tránsito de Guayas, expedidas dentro del juicio 09455-2011-0061; y, 2.2. Disponiendo que se deseche la acción de protección invocada por NAVIPAC S.A. en contra del Servicio de Rentas Internas”.

Contestación a la demanda

Jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas:

Pese a la notificación con la providencia del 08 de junio de 2012, emitida por la Corte Constitucional, en la que se dispuso que se haga conocer a los jueces de la Primera Sala Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas sobre la recepción del proceso y se solicitó informe de descargo en el término de quince días, no consta del expediente constitucional contestación alguna.

Terceros interesados**Procuraduría General del Estado**

Comparece el abogado Jaime Cevallos Álvarez, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, quien legitima su intervención a nombre del procurador general del Estado y señala casillero constitucional N.º 18, para recibir las notificaciones que le correspondan.

Señora Nelly Hungría Pluas, gerente general de LIAMEGA S. A., en representación de NAVIPAC S. A.:

La compareciente manifiesta que la acción de protección presentada inicialmente ha establecido los derechos vulnerados por el Servicio de Rentas Internas, así: derecho al debido proceso, defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, ya que dicha entidad pública no acató las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, las que considera son de cumplimiento obligatorio.

Agrega que el Servicio de Rentas Internas no justificó con claridad los derechos que aparentemente fueron vulnerados, señalando que su escrito se fundamenta en la cosa juzgada como mero instituto procesal y de mera legalidad, desmereciendo su jerarquía de rango constitucional y la relación con el principio *non bis in idem* o prohibición de doble juzgamiento consagrado en el literal **i** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, así como la estrecha relación que tiene con los derechos a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

En razón de aquello, solicita que se inadmita la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio de Rentas Internas.

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

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

literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

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

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha reiterado en varios pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto 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 contra decisiones judiciales, en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Este mecanismo ha sido 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 sentencias o autos definitivos 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 del problema jurídico

Del análisis de la relación del hecho constitucionalmente relevante en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada y los elementos fácticos descritos, esta Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia del 17 de febrero de 2011, dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, en el que se determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a

la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En este sentido, este derecho se constituye en la garantía del respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se concibe a 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 normas jurídicas previas, claras y públicas como también, respecto de su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes.

Por su parte, la Corte Constitucional ha interpretado a la seguridad jurídica como el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le competen a cada órgano. Dicho de este modo, la seguridad jurídica es un derecho constitucional que pretende brindar a los ciudadanos certeza en cuanto a la creación y aplicación normativa, ante lo cual, es obligación de los operadores de justicia aplicar la Constitución y las normas jurídicas dentro de todos los procesos sometidos a su conocimiento.

Asimismo, cabe advertir que este derecho fundamental tiene carácter bidimensional, dependiendo de la fuente del derecho de la que se trate. Dado que la seguridad jurídica implica la preexistencia de cualquier norma, constituye en sí misma la reivindicación de las normas y los mecanismos judiciales establecidos como formas de garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos, tanto si nacen de una norma contenida en la Carta Suprema como en la legislación secundaria. Es por ello, que este principio puede ser protegido a través de su aplicación tanto en sede constitucional como ordinaria, dependiendo de la fuente del derecho que se vea vulnerada.

En atención a los argumentos expuestos por los accionantes, esta Corte, en el caso *sub judice*, lejos de entrar a un razonamiento sobre las normas infraconstitucionales aplicadas dentro del ámbito tributario, circunstancia que naturalmente está al margen de sus competencias, centrará su análisis en verificar si dentro de la sentencia expedida, la cual proviene de una garantía jurisdiccional, se ha dado una correcta aplicación de las normas constitucionales correspondientes a la naturaleza de la acción de protección, las cuales, a consideración de los accionantes, han sido ignoradas por los jueces constitucionales. Siendo así, corresponde a la Corte Constitucional analizar si el órgano de justicia constitucional que conoció el presente caso, desnaturalizó disposiciones constitucionales atinentes a esta garantía jurisdiccional.

La Constitución de la República en su artículo 88, determina:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando, la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

En ese sentido, esta garantía es aquella que por medio de la cual, las personas que consideren que sus derechos constitucionales han sido vulnerados, pueden ejercerla para obtener de los órganos de justicia constitucional una resolución que repare la vulneración del derecho.

Al respecto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 39, determina: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

En tal sentido, esta garantía, por excelencia, es el mecanismo idóneo, eficaz y apropiado para la tutela de derechos constitucionales, razón por la cual, el modelo constitucional actual exige a los operadores de justicia, en su papel de jueces constitucionales y por ende garantes de la Constitución, velar para que esta garantía cumpla su objetivo constitucional.

Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido y en qué circunstancias, el caso puesto en su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.

Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden.

La disposición constitucional antes señalada establece como punto medular para la procedencia de la acción de protección la vulneración por acción u omisión de derechos constitucionalmente consagrados; por consiguiente, la garantía jurisdiccional tiene lugar siempre y cuando el juez luego de un estudio profundo de razonabilidad del caso en concreto, evidencie la vulneración de derechos constitucionales en el mismo. Así lo ha sostenido la Corte Constitucional al señalar que:

(...) el carácter subsidiario de la acción de protección ecuatoriana determina que esta procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infraconstitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias las adecuadas para la solución del conflicto¹.

De las consideraciones antes expuestas, se colige que para la procedencia de la acción de protección, esencialmente, debe verificarse que los aspectos materia de dicha acción sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad y por consiguiente necesitan ser tutelados en la esfera constitucional para cuyo efecto, la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea, siendo necesario también que el juez verifique efectivamente la vulneración de derechos constitucionales luego de un profundo estudio de razonabilidad de la causa concreta; caso contrario, si el asunto controvertido no conlleva una cuestión de evidente relevancia constitucional, esto es vulneración de derechos constitucionales, no procederá la acción de protección y por ende deberá ser negada pues: “(...) No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria²”.

En el caso que nos ocupa, el accionante de la acción de protección imputó la realización por parte del Servicio de Rentas Internas de nuevos procesos de determinación tributaria, por los cuales según se desprende de la sentencia en análisis, se habían irrespetado varios fallos tributarios por los cuales le asistía la razón a la empresa contribuyente y no a la administración tributaria, vulnerándose de este modo el principio *non bis in idem* o prohibición de doble juzgamiento consagrado en el literal i del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

De lo expuesto, se determina que en el presente caso el asunto materia de la acción de protección resuelto por la Sala demandada versa sobre la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, pues, a pesar de que el conflicto es de índole infraconstitucional, tanto el accionante en la acción de protección como los jueces constitucionales en

ambas instancias destacan en el mismo una transgresión a los principios y derechos constitucionales y de manera específica al principio procesal-constitucional *non bis in idem*, como garantía del debido proceso. Circunstancia que es analizada y destacada dentro de la sentencia objeto de la presente acción en donde se señala:

SÉPTIMO: Corresponde ahora a este Tribunal analizar si los procesos de determinación tributaria correspondientes a ejercicios fiscales posteriores a los años 1999 y 2000, incorporados como prueba por la accionante y que obran en fojas 57 hasta la foja 165 de los autos, aplicando el criterio de que el abastecimiento de combustible a embarcaciones extranjeras no domiciliadas ni establecidas en el Ecuador gravan el 12% de IVA, atentan contra la institución de la cosa juzgada, vulnerando el derecho constitucional de prohibición de un doble enjuiciamiento consagrado en el literal i), numeral 7, del artículo 76 de nuestra Constitución, y en concreto, si tal vulneración ocasiona daños directos a la compañía accionante. (...) Tales procesos de determinación tributaria han continuado aún después de la ejecutoria de las sentencias expedidas por el Tribunal Contencioso de lo Fiscal No. 2, con sede en Guayaquil, en las cuales el actor funda la presente acción constitucional, contrariando la Administración Tributaria lo expresamente resuelto y declarado en tales fallos. La oposición del Servicio de Rentas Internas, reflejado en el resistirse al cumplimiento de los fallos antes enunciados, que se materializan en el hecho de determinar los tributos de Navipac por ejercicios fiscales posteriores, utilizando la tesis contraria a lo ya resuelto y declarado por las autoridades judiciales competentes, vulnera el derecho de Navipac para acceder a una tutela efectiva, y a la seguridad jurídica, fundamentado en el respeto a la constitución, en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

De lo manifestado se desprende que en el presente caso, los hechos concretos que fueron objeto de acción de protección conllevaban una vulneración de derechos constitucionales, pues, los asuntos demandados no abordaban las características típicas del nivel de legalidad, por consiguiente eran objeto de decisión en la esfera constitucional, por cuanto “la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales³”, en virtud de que “no se puede restringir o limitar el alcance de la acción de protección a la existencia de recursos judiciales y administrativos de defensa, siendo que la condición de su procedencia es la vulneración de derechos constitucionales⁴”.

Por todas las consideraciones expuestas, se determina que la Sala demandada en el presente caso al conocer y declarar con lugar la acción de protección propuesta por la compañía NAVIPAC S. A., resolvió sobre un asunto que guarda un nivel constitucional y como tal, se aplicó correctamente el artículo 88 de la Constitución de la República y las

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP de 26 de noviembre de 2013.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP de 16 de mayo de 2013.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP.

normas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional relativas a la acción de protección, circunstancia por la cual esta Corte Constitucional no encuentra elementos que denoten una vulneración del derecho a la seguridad jurídica dentro de la sentencia objeto de la presente 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. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) 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: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 15 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0804-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito D.M., 15 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 226-15-SEP-CC

CASO N.º 1344-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 28 de julio de 2011, los señores Flavio Amado Morillo Córdova, Holger Emiliano Morillo Córdova, Onofre Apolo Ruiz, Mario Minos Morillo Romero, Eduardo Apolo Ruiz, Luis Felipe Morillo Hurtado y Gilberto Apolo Ruiz, por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso judicial N.º 55-ED-2009, mediante el cual resolvieron rechazar el recurso de hecho y consecuentemente, el de casación, previamente interpuestos por los citados accionantes.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 4 de agosto de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 1344-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinuesa, el 13 de septiembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1344-11-EP y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo, el 12 de octubre de 2011, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la sustanciación de la causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera. En tal virtud, el 24 de noviembre de 2011, el referido juez avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 10 días, los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

En sesión del Pleno del Organismo, el 3 de enero de 2013, se efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole la sustanciación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 006-CCE-SG-SUS-2013 del 7 de enero de 2013, remitió el expediente N.º 1344-11-EP al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 4 de julio de 2013, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1344-11-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

Los señores Flavio Amado Morillo Córdova, Holger Emiliano Morillo Córdova, Onofre Apolo Ruiz, Mario Minos Morillo Romero, Eduardo Apolo Ruiz, Luis Felipe Morillo Hurtado y Gilberto Apolo Ruiz, junto a varias familias, mediante demanda de presentación de títulos, solicitaron al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (en adelante “INDA”), disponer que los señores Ángel María Córdova Gonzales, Francisco Salvador Peláez y Elcida Córdova Gonzales, presenten los respectivos títulos que acrediten sus supuestos derechos sobre los predios ubicados en la parroquia “Bolaspamba” del cantón Zapotillo, provincia de Loja, en calidad de herederos de María Concepción Infante; una vez que los solicitantes alegaron encontrarse en posesión pacífica, tranquila, pública e interrumpida desde hace más de 15 años en tales tierras.

Dicha petición fue aceptada a trámite por el director ejecutivo del INDA, el 14 de mayo de 2003, el mismo que una vez verificó el testamento dejado por la señora María Concepción Infante en calidad de título que acreditaba la propiedad de las citadas tierras, declaró, mediante resolución suscrita el 7 de marzo de 2005, sin lugar el citado testamento por ser indeterminado e incurrir en la causal señalada en el artículo 21 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, ordenando la inscripción de dicha resolución en el Registro de la Propiedad del cantón Zapotillo, a fin de que se consolide el derecho de propiedad del INDA.

El señor Francisco Salvador Peláez interpuso recurso de apelación contra la resolución del director ejecutivo del INDA antes mencionada, el cual pasó a conocimiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante “MAGAP”), como organismo que asumió las competencias y funciones del extinto INDA. A través de resolución expedida el 17 de febrero de 2006, por el ministro como máximo representante del citado organismo, aceptó el recurso interpuesto y declaró la nulidad de la decisión apelada.

Mediante demanda ante el Tribunal Distrital N.º 5 de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, los señores Flavio Amado Morillo Córdova, Holger Emiliano Morillo Córdova, Onofre Apolo Ruiz, Mario Minos Morillo Romero, Eduardo Apolo Ruiz, Luis Felipe Morillo Hurtado y Gilberto Apolo Ruiz impugnaron la resolución por recurso de apelación previamente referido; el citado Tribunal, mediante la sentencia dictada el 18 de julio de 2008, rechazó su pretensión, por falta de personería activa y pasiva, declarando legítimo el acto impugnado.

Ante la negativa de la acción contencioso administrativa propuesta, los demandantes interpusieron recurso de casación, el cual fue negado por parte del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe tras lo cual, interpusieron recurso de hecho.

El recurso antes citado fue elevado a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el cual, mediante auto dictado el 25 de junio de 2009, aceptó el mismo y por reunir los requisitos de ley, admitió a trámite el recurso de casación dentro del proceso N.º 55-ED-2009.

Mediante la sentencia dictada el 7 de julio de 2011, la Sala de Casación antes citada, señaló que el recurso de hecho intentado y aceptado en un principio, no cumplió con los requisitos de admisibilidad legalmente establecidos, decidiendo rechazar el mismo y consecuentemente el de casación.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 7 de julio de 2011, 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:

(...) De todo lo anotado se concluye que el recurso de casación incoado por el procurador común de los señores Holger Emiliano Murillo Córdova y otros se ha limitado a enunciar únicamente normas que, a su criterio, han sido violadas por el vicio de errónea interpretación, y a fundarse en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin cumplir los requisitos enunciados en la jurisprudencia citada, habiendo quedado sus impugnaciones en simples enunciados carentes de lógica jurídica que no explican de qué manera se han violado las normas que sustentaron la decisión impugnada, obstaculizando a este Tribunal de Casación la oportunidad de tutelar el marco jurídico imperante (Nomoflaquia) que es la finalidad primordial del recurso de casación, motivo por el cual el recurso de casación intentado se aparta completamente de la técnica que exige la ley, la doctrina y la jurisprudencia. (...) Por las razones expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechaza el recurso de hecho y consecuentemente el de casación intentado por Flavio Amado Morillo Córdova (...).

De la solicitud y sus argumentos

Los señores Flavio Amado Morillo Córdova, Holger Emiliano Morillo Córdova, Onofre Apolo Ruiz, Mario Minos Morillo Romero, Eduardo Apolo Ruiz, Luis Felipe Morillo Hurtado y Gilberto Apolo Ruiz, por sus propios derechos, presentaron el 28 de julio de 2011, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual, resolvieron rechazar el recurso de hecho y consecuentemente, el de casación.

En lo principal, los accionantes argumentaron lo siguiente:

(...) La sentencia impugnada es atentatoria contra nuestro derecho a recibir una resolución debidamente motivada, pues los argumentos esgrimidos por los jueces accionados son contradictorios con el fallo dictado por ellos mismos al resolver anteriormente nuestro recurso de hecho, en el cual se admitió que el recurso de casación interpuesto contra el fallo del tribunal inferior sí reunía los requisitos previstos en la Ley de Casación. Al expedir el fallo, los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no tomaron en cuenta la Ley de Casación, en virtud de la cual debían analizar si el fallo recurrido acusaba de falta de aplicación o violación de la ley, sin embargo, ello no se hizo, sino que se limitan los jueces accionados a argumentar que los fundamentos contenidos en el recurso de casación son “simples enunciados carentes de lógica jurídica que no explican de qué manera se han violado las normas que se sustentan la decisión impugnada”, resolviendo lo siguiente: “(...) se rechaza el recurso de hecho y consecuentemente el de casación (...)”, resolución por demás errada pues, previamente, mediante auto del 25 de junio de 2009 a las 09h30 ya se resolvió y declaró con lugar el recurso de hecho y se admitió a trámite el recurso de casación, evidenciándose un grave atentado a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras públicas y aplicadas por las autoridades competentes como ordena el artículo 82 de la Carta Suprema de la República”.

En ese sentido, los legitimados activos alegan que la sentencia impugnada, dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, los accionantes textualmente solicitan que:

“(...) mediante sentencia debidamente motivada, declaren que la sentencia de fecha 7 de julio de 2011 a las 10h48, expedida por los señores Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el juicio No. 55-ED-2009 vulnera los derechos constitucionales antes invocados, y como consecuencia de ello se deje sin efecto la referida sentencia; ordenando como medida reparatoria que otra Sala de la Corte Nacional de Justicia o lo señores Conjueces de la Sala donde se ha expedido el fallo impugnado, enmendando las violaciones de derechos ya enunciadas, expidan una nueva sentencia, que garantice el respeto a nuestros derechos”.

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de legitimados pasivos, no han remitido el informe requerido en providencia del 4 de julio de 2013, pese a haber sido notificados legal y oportunamente.

De los terceros interesados

Comparecen al proceso, mediante escrito presentado el 6 de enero de 2012, que obra a foja 23 del expediente constitucional, los señores Ángel María Córdova González, Francisco Salvador Peláez y Elcida Córdova González, quienes señalan casillero constitucional.

Así también comparece, la abogada María Luisa Granizo Cruz en calidad de subsecretaria de asesoría jurídica-coordinadora general de asesoría jurídica del MAGAP, quien mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2012, que obra a fojas 26 del expediente constitucional, señala casillero constitucional.

Procuraduría General del Estado

El 16 de julio de 2013, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito el casillero constitucional 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, y el artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados 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 de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto 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. En virtud de ello, 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 de los problemas jurídicos para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional sistematizará el

análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 55-ED-2009, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. La sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 55-ED-2009, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 55-ED-2009, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República 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 (...)².

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

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

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que “(...) Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (...)”³

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)”.

En aplicación del mismo esta Corte debe identificar en el presente problema jurídico, si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

Es entonces necesario analizar si la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normativa constitucional y legal existente, puesto que los legitimados activos, en la fundamentación de la acción extraordinaria de protección, alegaron que dicha decisión violenta su derecho a la seguridad jurídica, ya que pese a haber sido declarado con lugar el recurso de hecho, con lo cual se admitió a trámite el recurso de casación, los referidos jueces en su sentencia, no analizaron el fondo del fallo recurrido, sino que se limitaron a examinar requisitos de admisibilidad que no correspondían a esa etapa procesal.

En este sentido, y como bien lo ha señalado anteriormente la Corte Constitucional en la sentencia N.º 167-14-SEP-CC, “(...) la Ley de Casación estructura al recurso de casación en cuatro fases, a saber: 1) Calificación; 2) Admisibilidad; 3) Sustanciación y 4) Resolución (...)”⁴.

En cuanto a la **calificación**, esta corresponde al órgano judicial que dictó la sentencia o auto a casar, el mismo que en su examen deberá determinar si concurren las circunstancias del artículo 7 de la Ley de Casación,

esto es: 1) Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede el mismo; 2) Si se ha interpuesto en el tiempo determinado en la ley y, 3) Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo 6 de la Ley *ibídem*. Ante lo cual, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso, tendrá el término de tres días.

En el caso de que haya sido denegado, la parte recurrente puede interponer recurso de hecho conforme al artículo 9 de la Ley de la materia, ante el órgano o juez que negó el de casación, quien, sin calificarlo, elevara todo el expediente al órgano casacional, el mismo, fundamentadamente, deberá negarlo o admitirlo mediante auto. Admitido procederá normalmente con las siguientes fases.

Respecto la **admisibilidad**, la Ley de Casación en su artículo 8, señala que concedido el recurso de casación, el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y en la misma providencia, ordenará que se eleve el expediente a la Corte Nacional de Justicia.

Una vez recibido el proceso, dentro del término de quince días y designada la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia, examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido como una suerte de revisión de la fase anterior, de conformidad con lo que dispone el artículo 7 de la Ley *ibídem*, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13 de la Ley de la materia y si lo rechaza, devolverá el proceso al inferior.

Superada esta etapa y por ende declarada la admisión del recurso de casación, el proceso entra en la fase de **sustanciación** en la que, la Sala, al recibir el proceso en el término de diez días, notificará a las partes, a fin de que en cinco días hábiles den contestación al mismo e incluso soliciten la realización de audiencia pública.

La última fase es la de **resolución** en la cual, la Ley de Casación señala en su artículo 16, primer inciso 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 correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto”.

Es decir, en esta fase, la Sala de Casación debe realizar un análisis de fondo de la sentencia o auto recurrido, a fin de determinar, en base a los hechos establecidos en los mismos, si se incurrió o no en una vulneración a la normativa jurídica alegada y de ser procedente casar la sentencia o auto de que se trate y expedir el que en su lugar correspondiere.

En el caso *sub judice*, se puede advertir que los accionantes presentaron recurso de casación ante el Tribunal N.º 5 de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, quien, al calificarlo, consideró que este no cumple con los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación, por lo que lo negó. Ante esta negativa, de acuerdo a la ley de la materia, los legitimados activos interpusieron recurso de hecho, el

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

mismo que fue conocido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quien mediante auto dictado el 25 de junio de 2009, luego de realizar el correspondiente análisis de admisibilidad, aceptó a trámite el recurso de hecho y por ende el de casación.

Superadas las dos primeras fases, el recurso entró en etapa de sustanciación, en la cual se dio contestación al mismo por parte de los legitimados pasivos (foja 7 del cuadernillo de casación) y la Sala convocó a audiencia pública para el 20 de enero de 2011 (foja 17).

Finalmente, en la fase resolutive del recurso, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al expedir su sentencia, señala que “es obligación del casacionista identificar las causales contenidas en el artículo 3 de la Ley de Casación y en relación a ella cumplir con el mandato del numeral cuatro del artículo 6 *ibidem* y señalar con toda claridad y exactitud la norma o normas jurídicas violadas”, concluyendo que el recurso interpuesto se ha limitado a enunciar únicamente normas que han sido vulneradas por el vicio de errónea interpretación, realizando de esta manera un examen de admisibilidad nuevamente, ya que el numeral 4 del artículo 6, que hace referencia a la fundamentación del recurso, como se señaló en líneas precedentes, corresponde analizarlo en las fases de calificación y admisibilidad.

En este sentido, los jueces de la Sala de la Corte Nacional de Justicia incumplieron su obligación de analizar el fondo del asunto controvertido, lo cual corresponde a la fase de resolución en razón de que las etapas de calificación y admisibilidad precluyeron, y en las que el recurso fue admitido por reunir los requisitos formales exigidos en la ley.

La Corte Constitucional respecto de la preclusión procesal, manifestó lo siguiente: La preclusión procesal es 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 contendientes⁵.

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 certidumbre de que el ordenamiento jurídico será aplicado correctamente, en definitiva, da certeza de seguridad jurídica en la tramitación de un proceso.

En este sentido, los jueces de la Sala de Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al irrespetar las etapas procesales, concernientes al recurso

de casación, inobservaron *ipso facto* la normativa jurídica de la Ley de Casación aplicable a cada una de estas, en especial, la atinente a la fase de resolución del recurso, contenida en el artículo 16 de la Ley *ibidem*, ya que en sentencia volvieron a realizar un análisis de admisibilidad, cuando este ya había sido realizado en la etapa pertinente y por el principio de preclusión dicha etapa estaba cerrada, por lo que correspondía únicamente en sentencia efectuar un examen de fondo respecto de la decisión impugnada, situación que no ocurrió en este caso.

Por lo tanto, la sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual rechaza el recurso de casación interpuesto por los accionantes, 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.

2. La sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 55-ED-2009, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?

Previo 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 (...)”⁶.

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”⁷.

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

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-10-SCN-CC, casos acumulados: 0044-10-CN, 0045-10-CN, 0046-10-CN y 0047-10-CN.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 180-14-SEP-CC, caso N.º 1585-13-EP.

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 derecho⁸.

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 I el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos y en caso de no estar debidamente motivadas, dichas resoluciones serán consideradas nulas⁹.

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 (...) ¹⁰.

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 intelectual¹¹.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N.º 0422-09-EP.

⁹ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 76, numeral 7, literal I): Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 203-14-SEP-CC, caso N.º 0498-12-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP.

En este punto, es preciso señalar que los accionantes, al impugnar la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia manifestaron que se vulneró su derecho a recibir una decisión debidamente motivada por parte de los juzgadores. Por tal motivo, se procederá a analizar los criterios que debe cumplir una decisión judicial para que se considere debidamente motivada.

La motivación como garantía del debido proceso en las decisiones judiciales, 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 (...) ¹².

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.

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

Los legitimados activos, mediante acción extraordinaria de protección, impugnan la sentencia que rechaza el recurso de hecho y consecuentemente el de casación, ya que, según ellos, en dicho fallo los jueces realizan un examen de admisibilidad, sin tomar en cuenta que este ya se lo había hecho, correspondiéndoles meramente hacer un estudio del fondo del asunto controvertido.

Por lo tanto, dicha decisión debe fundamentarse no solo en la estrictez, formalismo y rigidez que exige el recurso extraordinario de casación, sino, como se estableció en el problema jurídico anterior, en el respeto a las disposiciones acordes a cada etapa de este proceso y que luego de un ejercicio intelectual, se emitan conclusiones que no contradigan su esencia.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

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 evidencia que la Sala, en el primer considerando, establece su competencia para conocer y resolver el recurso, conforme lo dispuesto en los artículos 184 numeral 1 de la Constitución de la República y 1 y 9 de la Ley de Casación.

En los considerandos segundo y tercero, la Sala verifica que el recurso de hecho ha sido interpuesto oportunamente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley *ibidem*, y que esta es competente para revisar las condiciones de admisibilidad y la procedencia de los fundamentos jurídicos del recurso de casación negado anteriormente.

En el considerando cuarto, los jueces expresan que a su criterio, los recurrentes no han señalado con total exactitud y claridad la norma o normas consideradas violadas en el caso y que por lo tanto, no existe un proposición jurídica completa, enfatizando que es obligación del casacionista, identificar certeramente las causales contenidas en el artículo 3 de la Ley de Casación y la relación que esta debe tener con lo que manda el numeral 4 del artículo 6 de la Ley *ibidem*, debiendo señalar con claridad la norma o normas jurídicas violadas según el caso, los fundamentos en los que se apoya y la incidencia que esto tiene sobre la sentencia impugnada.

De los considerandos contenidos en la sentencia impugnada, podemos advertir que los jueces de la Sala basan su análisis en disposiciones atinentes al recurso de hecho, su interposición y admisibilidad, sin reparar que dicho recurso, mediante auto dictado el 25 de junio de 2009, ya había sido admitido por la misma Sala y por tanto, el recurso de casación. Así también, el examen contenido en la sentencia se refiere únicamente a la admisibilidad del recurso cuando correspondía hacer un estudio de fondo de la decisión impugnada por los recurrentes.

En ese sentido, la Sala equivocadamente examina si la solicitud presentada cumplió con los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación, norma atinente a la fase de calificación y admisibilidad que no es aplicable para la etapa de resolución por el principio de preclusión procesal analizado en líneas precedentes.

Por lo antes expuesto, la sentencia recurrida no cumple con el criterio de la razonabilidad, por cuanto el análisis y fundamentación de su decisión se sustenta en normas que no son pertinentes a la fase resolutoria del recurso de casación.

Sobre la lógica

En cuanto al criterio de la lógica, la 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.

A lo largo de la sentencia, la Sala mantiene como premisa principal que los recurrentes no han señalado con total exactitud y claridad la norma o normas que a su consideración fueron violadas por la sentencia precedente y por tanto, no existe una proposición jurídica completa, al no cumplir las exigencias contempladas en el artículo 6 de la Ley de la Ley de Casación.

En referencia al caso concreto, de acuerdo con las etapas que se sustanciaron en el recurso de casación, se advierte que los jueces erradamente utilizan la referida premisa como argumento principal en el desarrollo de la sentencia, ya que la misma constituye una formalidad relativa a la normativa exigida en la fase de admisibilidad, la cual no correspondía analizar en etapa de resolución. Producto de este error en la aplicación normativa en cada etapa del recurso se determinó en sentencia, que el recurso interpuesto se aparta completamente de la ley, la doctrina y la jurisprudencia, rechazándose el recurso de hecho y consecuentemente el de casación.

En ese sentido, la argumentación expuesta erróneamente por los jueces, no guarda coherencia con la materia sobre la cual debe decidirse en la etapa de resolución, puesto que el recurso de hecho –y por ende el de casación– ya había sido admitido anteriormente por esta Sala, por lo que les correspondía analizar si el fallo recurrido acusaba de falta de aplicación o violación de la ley.

En razón de lo expuesto, la decisión no se encuentra estructurada de forma congruente y sistemática, ya que las premisas que la conforman, no mantienen un orden coherente, llegando a una conclusión que no guarda relación con los hechos del caso y las normas aplicables a este, lo que demuestra que carece del criterio lógico que debe tener toda decisión judicial, al no existir interrelación entre la premisa fáctica, la aplicación de la norma y la conclusión final.

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.

En este sentido, es necesario establecer que la sentencia impugnada, al no ser razonable, lógica ni coherente, en razón de las incongruencias que contiene, los términos y el lenguaje empleados, tampoco, son claros ni inteligibles, lo cual no permite su fácil comprensión, por lo tanto no cumple con este tercer criterio.

De lo expuesto, se desprende que la sentencia dictada el 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual rechaza el recurso de casación interpuesto por los accionantes, no cumple con los criterios constitucionales

de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, que debe contener toda resolución judicial, es decir, no se encuentra debidamente motivada. Por lo cual, esta Corte Constitucional considera que existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, así como el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previstos en los artículos 82 y 76 numeral 7, literal I de la Constitución de la República, respectivamente.
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 7 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0055-ED-2009.
 - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales, esto es, en la fase de resolución del recurso de casación dentro de la causa N.º 0055-ED-2009.
 - 3.3. Disponer que el proceso sea devuelto a la Corte Nacional de Justicia con el fin de que previo sorteo, otro Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto a partir de lo actuado en el trámite del mismo, en observancia de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso analizados en la presente sentencia.
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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa y María

del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 15 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1344-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 227-15-SEP-CC

Caso N.º 1271-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por el señor Fauton Ergín Estacio Valencia, quien comparece por sus propios derechos, fundamentado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, e impugna la sentencia expedida el 2 de julio de 2012 a las 09h16, por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas, dentro del juicio N.º 104-2012 (acción de protección), propuesto en contra de Carlos Emilio Vélez Crespo, gerente general de la compañía CARJUXA S. A.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el proceso judicial de acción de protección N.º 104-2012, fue remitido a la Corte Constitucional mediante oficio N.º 1530-JDNGPG-2012, del 9 de agosto de 2012, suscrito por el doctor Reinaldo Cevallos Cercado, juez décimo noveno de garantías penales del Guayas.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, como se advierte en la razón actuarial del 23 de agosto de 2012, que obra a fojas 3 del proceso.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yúnes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de mayoría (voto salvado de la ex jueza constitucional Nina Pacari Vega) del 19 de septiembre de 2012 a las 13h15, admitió a trámite la presente acción.

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

En virtud del sorteo de causas, realizado en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, por el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera actuar como juez sustanciador del presente caso, quien mediante auto del 18 de abril de 2013 a las 14h00, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar al juez décimo noveno de garantías penales del Guayas, a fin de que presente un informe de descargo debidamente motivado respecto a los fundamentos de la acción propuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como a Carlos Emilio Vélez Crespo, gerente general de la compañía CARJUXA S. A., por ser parte en el proceso en que se expidió la decisión judicial que se impugna, y que se cuente además con el procurador general del Estado.

Antecedentes y fundamentos de la acción propuesta

El legitimado activo, en lo principal, manifiesta que trabajó para la compañía CARJUXA S. A., bajo la dirección y dependencia de los señores Carlos Emilio Vélez Crespo y Gisela Aurelia Crespo Ruso, durante 1984 a 2003. Fue despedido de su trabajo por su empleador en el año 2003, y presentó acción de protección ante el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas, quien mediante sentencia del 2 de julio de 2012 a las 09h16, rechazó su acción, sin tomar en cuenta que los derechos de los trabajadores son irrenunciables por mandato constitucional y legal.

Que presentó los recursos que le permite la ley, pero añade que en ningún momento fue notificado legalmente para seguir ejerciendo sus derechos; que al limitarse su derecho a recibir una liquidación justa y razonable por su tiempo de trabajo, se la ha conculcado su derecho a la tutela judicial efectiva, pues con su trabajo mantenía a su familia.

Derechos presuntamente vulnerados

El legitimado activo señala que la decisión judicial que impugna ha vulnerado sus derechos consagrados en los artículos 33, 66 numeral 3 literal **a**, y numeral 20; 75; 76 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante solicita que la Corte Constitucional ordene la reparación integral de sus derechos y ordene las medidas cautelares que correspondan, especialmente la liquidación de los haberes por su tiempo de trabajo.

Informe del juez accionado y del tercero interesado

Juez décimo noveno de garantías penales del Guayas, accionado

El doctor Reinaldo Cevallos Cercado, juez décimo noveno de garantías penales del Guayas, mediante escrito que obra de fojas 27 a 28, expuso lo siguiente: Que el accionante propuso acción de protección reclamando el reconocimiento de sus derechos presuntamente vulnerados por su empleador; dicho accionante anteriormente ya presentó demanda laboral (en el año 2003), reclamando el pago de indemnizaciones, demanda que fue declarada sin lugar en todas las instancias judiciales, incluso en el recurso de casación.

Que la acción de protección propuesta por Fauton Ergín Estacio Valencia estaba dirigida en contra de providencias y otras decisiones judiciales que se hallaban ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, es decir era improcedente porque la vía para impugnar esas decisiones judiciales no es la acción de protección, por expreso mandato del artículo 88 de la Constitución de la República.

Por esa razón, expidió sentencia rechazando la acción de protección propuesta.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a fojas 24, se limitó a señalar casilla constitucional, sin emitir ningún pronunciamiento sobre los fundamentos de la presente acción extraordinaria de protección.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual se declara su validez.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

El artículo 94 de la Constitución de la República establece que:

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

En consecuencia, el objeto de esta garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir los jueces en violación de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En otras palabras, la acción extraordinaria de protección tiene la finalidad de preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona que es parte de una controversia judicial.

Es necesario precisar que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no compete a la Corte Constitucional emitir ningún pronunciamiento respecto al asunto controvertido en la acción de protección propuesta por el legitimado activo, referente a sus reclamaciones de carácter laboral a su empleador, Carlos Emilio Vélez Crespo y la compañía CARJUXA S. A., sino observar si en la sustanciación de la referida causa se han vulnerado las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, pues este es el objeto de esta garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Magna y del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantía jurisdiccional.

Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente acción, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial que se impugna ¿se encuentra en firme o ejecutoriada?

2. ¿Cuáles son los actos sujetos a impugnación mediante acción de protección?
3. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos invocados por el legitimado activo?

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

Resolución de los problemas jurídicos

1. La decisión judicial que se impugna ¿se encuentra en firme o ejecutoriada?

El artículo 437 de la Constitución de la República establece que procede la acción extraordinaria de protección en contra de sentencias, autos o resoluciones firmes, es decir, aquellas decisiones sobre las cuales ya no caben recursos ordinarios ni extraordinarios previstos en nuestro ordenamiento jurídico. Por su parte, el artículo 94 *ibidem* exige para la procedencia de la acción extraordinaria de protección que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En el presente caso, se advierte que el ciudadano Fauton Ergín Estacio Valencia, presentó acción de protección, que fue declarada sin lugar por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas; sin embargo, el accionante, una vez notificada la sentencia de dicho operador jurídico, el 4 de julio de 2012 (fojas 126 a 128 del proceso N.º 104-2012), no lo impugnó oportunamente, conforme lo previsto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (dentro del término de tres días), sino que interpuso recurso de apelación el 10 de julio de 2012 (fojas 129 del juicio N.º 104-2012), es decir, en forma extemporánea, por lo cual el juez accionado negó el recurso, como se advierte a fojas 130 del referido proceso judicial.

Por tanto, no se dio cumplimiento a uno de los requisitos que la Constitución y la Ley exigen para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, debido a la negligencia del accionante (o de su abogado patrocinador) para interponer recurso de apelación y agotar los recursos que prevé nuestro ordenamiento jurídico, sin que tal omisión pueda ser imputable al juez de la causa.

2. ¿Cuáles son los actos sujetos a impugnación mediante acción de protección?

Sin perjuicio de lo manifestado en el literal precedente, la Corte advierte que de conformidad con el artículo 88 de la Carta Suprema de la República, la acción de protección procede en contra de actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales; en la especie, de la revisión del proceso de acción de protección se advierte que el ciudadano Fauton Ergín Estacio Valencia somete a acción de protección el presunto despido de su trabajo (ocurrido en el año 2003) por parte de su empleador, y solicita que se le reconozcan los valores que por indemnización dice tener derecho a recibir.

La acción de protección tiene como finalidad el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución de la República; sin embargo, el reclamo formulado por Estacio Valencia se refiere a un asunto para el cual ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto otra vía (juicio laboral) que ya ha sido utilizada por el accionante, en una controversia judicial de carácter laboral, en la cual los jueces competentes ya se han pronunciado desechando la demanda.

Por tanto, el acto referido por Fauton Ergín Estacio Valencia (despedido de su trabajo por su empleador) no es susceptible de ser impugnado mediante acción de protección, y mucho menos lo pueden ser las sentencias que, en un juicio laboral, han desechado la demanda de dicho legitimado activo.

3. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo?

De la revisión del proceso de acción de protección propuesta por Fauton Ergín Estacio Valencia se advierte que el juez de la causa desechó la acción porque los actos impugnados por el accionante ya fueron discutidos y resueltos en un juicio laboral, sentencia que no fue apelada dentro del término de tres días, sino de manera extemporánea; hecho que de ninguna manera constituye violación de derechos constitucionales. Durante la sustanciación de dicha garantía jurisdiccional se ha respetado el trámite previsto en la ley, se ha respetado el derecho a la defensa y las garantías del debido proceso que las partes han ejercido sin restricción ni limitación de ninguna clase. Más bien, la actuación del juez, al desechar la acción de protección y luego denegar el recurso de apelación por extemporáneo, ha sujetado su actuación a los mandatos constitucionales y legales, precautelando el derecho a la seguridad jurídica, 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, conforme lo prevé el artículo 82 de la Constitución de la República.

En definitiva, no existe vulneración de derechos constitucionales, de lo cual se infiere que la acción extraordinaria de protección propuesta es improcedente.

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 propuesta.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor, de las juezas y jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión de 15 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1271-12-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 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 229-15-SEP-CC

CASO N.º 2045-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada ante la Corte Constitucional, por el señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, coronel de policía de E. M., de Justicia, director nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional y delegado del ministro del Interior, en contra de la sentencia dictada por la Sala Única de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, que a su vez tiene como antecedente la demanda de acción de protección planteada por el señor Jefferson Darío López Bermúdez en contra del comandante general de Policía.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó el 26 de noviembre de 2013 que en referencia a la acción N.º 2045-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales, María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loo, el 06 de febrero de 2014 a las 09:27 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2045-13-EP.

Mediante memorando N.º 094-CC-SA-SG del 06 de marzo de 2014, la Secretaría General, de conformidad con el sorteo realizado en el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 06 de marzo de 2014, remitió el presente caso al juez constitucional, Ab. Alfredo Ruiz Guzmán, para la sustanciación correspondiente, quien mediante providencia del 09 de abril de 2015, avocó conocimiento de la presente causa y ordenó notificar con el contenido de la acción y de dicha providencia a los conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, a fin de que en el plazo de cinco días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

De igual manera, dispuso notificar con el contenido del auto al señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, coronel de policía de EM de Justicia, director nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, delegado del ministro del Interior, en calidad de legitimado activo, y al señor Jefferson Darío López Bermúdez, en calidad de tercero con interés en el proceso, para que en igual término se pronuncie sobre la violación de los derechos constitucionales planteados en la demanda. Finalmente, dispuso que se cuente con la Procuraduría General del Estado.

De la solicitud y sus argumentos

El señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, señala que la sentencia impugnada proviene de la Sala Única de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, de 10 de abril de 2013 a las 13:42, puesto que a su criterio se ha vulnerado el derecho a la defensa, al debido proceso, la motivación y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 numerales 1 y 7, literales a, I, y 82 de la Constitución.

En lo principal, manifiesta que se ha violentado el derecho a la defensa, toda vez que en la resolución expedida por los conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, no se dice nada de las alegaciones y excepciones planteadas por la Policía Nacional en la audiencia pública, puesto que se ha desconocido el legítimo derecho que tiene la institución policial para iniciar expedientes administrativos a sus miembros o imponerles sanciones disciplinarias, lo cual está plenamente respaldado por los artículos 159, 160 y 188 de la Constitución, que establece puntualmente que los miembros de la Policía Nacional son obedientes no deliberantes y que se sujetan a leyes específicas que regulan sus derechos y obligaciones.

Dice además que no se observó el debido proceso, puesto que los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas reincorporaron al servicio activo de la Policía Nacional al señor Jefferson Darío López, sin ninguna motivación para desvirtuar la resolución de la jueza *a quo*. Que en la motivación no solo se deben citar normas de rango legal o constitucional, pues lo fundamental es que se debe acoplar adecuadamente dichas normas legales a las situaciones de hecho, lo que no ha ocurrido en la resolución impugnada, ya que nada se dice del acto que motivó la baja del recurrente ni de las circunstancias que rodearon al hecho fáctico ni de la resolución del juzgado de primer nivel que desechó la acción de protección por improcedente.

Menciona que no existe una relación coherente entre la norma enunciada y el hecho atribuido, lo cual produce nulidad absoluta de la resolución de los conjuces, y finalmente expresa que los conjuces han irrespetado principios constitucionales y normas jurídicas previas, claras y públicas con rango de ley orgánica, puesto que en la sentencia se ordena la reintegración a las filas policiales del señor Jefferson Darío López Bermúdez, fallando en contra de norma expresa.

Pretensión concreta

El accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas del 10 de abril de 2013 a las 13:42, dentro de la acción de protección propuesta por el señor Jefferson Darío López Bermúdez y, en consecuencia, que se acepte la acción extraordinaria de protección por haber fundamentado y demostrado las violaciones constitucionales que se está causando a la institución policial.

Legitimados pasivos y sus argumentos

No obra en el expediente el informe requerido mediante providencia del 09 de abril de 2015, a los jueces de la Sala Única de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, pese a haberse encontrado debidamente notificados, conforme consta a fojas 18 y 25 del expediente constitucional.

Decisión judicial impugnada

La sentencia dictada por la Sala de Conjuces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en lo principal, dice:

QUINTO.- (...) Del análisis del expediente podemos colegir que en efecto el accionante quien ejercía las funciones de Policía Nacional prestando servicio y con domicilio en esta ciudad de Esmeraldas; en la especie encontramos que por supuestas irregularidades administrativas en el desempeño de sus funciones; por cuanto después de las investigaciones que realizaba asuntos internos se determinó que había un telegrama con la misma numeración del que había realizado el policía Jefferson Darío López Bermúdez, con fecha 30 de septiembre de 2009; pero el que en realidad está demostrado fue elaborado y sumillado por el policía Jefferson Darío López Bermúdez, es el telegrama de fecha 01 de octubre del 2009; acto que no se adecúa a lo previsto como mala conducta del artículo 54

de la Ley de Personal de la Policía Nacional que dice: (...) Violentando lo que establece el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.... Por lo que no es permisible que con el argumento esgrimido por los accionados se vulneren los derechos del policía Jefferson Dario López Bermúdez(...) **SEXTO.-** De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República el Juez Constitucional está en la obligación de velar y reparar las vulneraciones realizadas, a través de actos y que atentan contra principios del derecho social y laboral y el debido proceso, entre ellos la estabilidad laboral y principalmente a mantener una relación directa con el empleador beneficiario directo de su trabajo; restringiéndose inclusive el derecho al trabajo porque la misma autoridad accionada se niega a reconocerle y no se puede afectar ni vulnerar sus derechos constitucionales, por lo que esta Sala **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, se admite el recurso de apelación interpuesto por el justiciable activo; y revoca la sentencia subida en grado dictada por la jueza A quo; en contra del policía JEFFERSON DARIO LOPEZ BERMUDEZ; dejando sin efecto la resolución N°. 2011-020-CG-B-MC-ASL, de fecha 28 de junio del 2011; expedido por el Comandante General de la Policía Nacional, publicada en la Orden General N°. 127 del 29 de junio del 2011 en la que se RESUELVE sobre el Policía JEFFERSON DARIO LOPEZ BERMUDEZ; Disponiéndose que sean marginadas de la hoja de vida profesional del Accionante; todas las resoluciones que sirvieron de base para darle de baja de la Institución Policial por vulnerar sus derechos y garantías reconocidas en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; y que se reintegre inmediatamente a las filas de la Policía Nacional, con los grados, honores y demás privilegios inherentes a la carrera, ordenando la reparación integral de los derechos vulnerados por la resolución impugnada; conforme lo establecido en el numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República....

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

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

Análisis constitucional

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el deber de motivación de las resoluciones, así como el derecho a la seguridad jurídica.

Para dilucidar los problemas jurídicos planteados, esta Corte realizará un análisis jurídico constitucional, a fin de determinar si existió la vulneración de derechos alegada por el accionante y la forma cómo la decisión adoptada en el proceso de acción de protección ha sido argumentada, para lo cual se responderán las siguientes interrogantes.

1. La sentencia dictada por la Sala Única de Conjuceces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

2. La sentencia dictada por la Sala Única de Conjuceces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia dictada por la Sala Única de Conjuceces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República 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 o servidores responsables serán sancionados.

La motivación se constituye en una garantía del derecho constitucional al debido proceso que debe encontrarse presente en todas las resoluciones expedidas por las autoridades públicas, puesto que de esta forma, se evita la arbitrariedad y se consagra un control ciudadano respecto de todas las decisiones que se emitan.

De allí que el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación implica la justificación razonada de los fundamentos de una decisión, justificación que no debe limitarse a la enunciación de disposiciones jurídicas y de hechos concretos de forma aislada, sino que debe ser efectuada a partir de la contraposición entre normas y hechos de la cual se exteriorice una conclusión que guarde plena relación con la decisión final del caso.

La importancia de este derecho radica en que las personas, a través de una resolución debidamente motivada, puedan conocer los fundamentos y las razones por las cuales el órgano jurisdiccional falló de determinada forma.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 118-14-SEP-CC, respecto de este derecho señaló:

La motivación de las resoluciones o fallos es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas; es decir, es la garantía que permite a quienes son los directamente afectados por una decisión o la sociedad en general, tener la certeza que la decisión del órgano jurisdiccional, en este caso, responde a una justificación debidamente razonada¹.

En este mismo sentido, esta Corte, a través de su sentencia N.º 098-14-SEP-CC, precisó:

Este derecho constituye una exigencia y un condicionamiento de todas las decisiones judiciales y administrativas, en cuanto a través de una debida fundamentación se exteriorizan las razones y motivos por las cuales el juez forma su criterio. Dicho de este modo, la motivación, más que ser un requisito de orden formal, constituye una condición de validez de las decisiones judiciales, atendiendo que el efecto de expedir una decisión inmotivada es su nulidad².

En su debido momento, la Corte Constitucional, para el período de transición, y luego esta Corte Constitucional, han precisado que, para que una decisión se encuentre debidamente motivada, es necesario que cumpla tres requisitos: i) razonabilidad; ii) lógica y, iii) comprensibilidad.

Al respecto, mediante sentencia N.º 062-14-SEP-CC se resolvió:

De esta forma, ha sido un criterio reiterado de la Corte Constitucional que las decisiones judiciales para que se consideren debidamente motivadas deben contener al menos 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.³

Para el análisis del caso concreto, la Corte Constitucional pasará a examinar la sentencia del 10 de abril de 2013, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, verificando el cumplimiento de los requisitos señalados.

En primer lugar, sobre el requisito de **razonabilidad**, debemos tener en cuenta que la decisión judicial no

debe imponer criterios contrarios a la Carta Suprema, derechos humanos, leyes vigentes y todo el ordenamiento infraconstitucional; en otras palabras, debe fundarse en principios y normas constitucionales.

A efectos de analizar el requisito de razonabilidad, se debe precisar que el expediente constitucional en análisis se originó en la acción de protección presentada en primera instancia por Jefferson Darío López Bermúdez, en contra de la resolución del 28 de junio de 2011, expedida por el comandante general de la Policía Nacional, publicada en la Orden General N.º 127 del 29 de junio de 2011, en la que resuelve darle de baja de las filas policiales, de conformidad al artículo 66 literal i de la Ley de Personal de la Policía Nacional, por haberse declarado mala conducta profesional.

El 1 de marzo de 2012, el juez primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas resolvió declarar sin lugar la acción de protección, por considerar que el acto administrativo emanado de autoridad pública no judicial, como es el comandante de Policía Nacional, no afecta los derechos del accionante reconocidos y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador y en Instrumentos Internacionales de derechos. Luego, una vez que el accionante presentó recurso de apelación el 10 de abril de 2013, la Sala Única de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas aceptó dicho recurso y revocó la sentencia del juez de instancia, dejando sin efecto la resolución impugnada.

Ahora bien, conviene recordar que la acción de protección, conforme manda la Constitución, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos humanos y puede presentarse cuando exista una vulneración a estos derechos, perpetrada por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública jerárquica, siempre y cuando dichas actuaciones e inacciones no provengan de la administración de justicia ordinaria⁴.

Por lo tanto, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en base a las constancias procesales de la acción constitucional en cuestión, tuvieron la obligación de analizar y decidir si existió o no la vulneración de derechos constitucionales, conforme a los presupuestos de la acción de protección, prevista en la Constitución de la República y el derecho vigente. Conviene así observar una parte de la sentencia objeto de estudio que merece ser citada para proceder con el análisis correspondiente:

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 118-14-SEP-CC, caso N.º 0982-11-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 098-14-SEP-CC, caso N.º 0844-13-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-14-SEP-CC, caso N.º 1616-11-EP.

⁴ El artículo 88 de la Constitución de la República dispone: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.” Véase también los artículos 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En la consideración CUARTA de la sentencia, la Sala provincial transcribe la pretensión del accionante, mientras que en la consideración analítica QUINTA, sin que justifique la pertinencia de la aplicación de alguna de las fuentes jurídicas que se citan, se limita a transcribir de forma textual el contenido del artículo 88 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que tratan sobre el objeto de la acción de protección. También transcribe el artículo 76 numerales 3 y 7 de la Constitución (derecho a la defensa); 1 numeral 1 de la ley *ibidem* (procedencia de la acción de protección); 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, para luego concluir con que “no es permisible que con el argumento esgrimido por los accionados se vulneren los derechos del policía Jefferson Darío López Bermúdez”. Esto puede ser observado de la siguiente manera:

QUINTO.- (...)Del análisis del expediente podemos colegir que en efecto el accionante quien ejercía las funciones de Policía Nacional prestando servicio y con domicilio en esta ciudad de Esmeraldas; en la especie encontramos que por supuestas irregularidades administrativas en el desempeño de sus funciones; por cuanto después de las investigaciones que realizaba asuntos internos se determinó que había un telegrama con la misma numeración del que había realizado el policía Jefferson Darío López Bermúdez, con fecha 30 de septiembre de 2009; pero el que en realidad está demostrado fue elaborado y sumillado por el policía Jefferson Darío López Bermúdez, es el telegrama de fecha 01 de octubre del 2009: acto que no se adecúa a lo previsto como mala conducta del artículo 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional...Violentando lo que establece el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador...Por lo que no es permisible que con el argumento esgrimido por los accionados se vulneren los derechos del policía Jefferson Darío López Bermúdez(...).

Tal como se puede apreciar, el análisis efectuado por los jueces provinciales demandados radica en establecer que no existió mala conducta profesional porque, a su criterio, la actuación del accionante no se adecúa a la norma prevista en el artículo 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional que se refiere a la mala conducta profesional, análisis que no justifica debidamente la relevancia constitucional sobre el caso concreto y si las fuentes del derecho citadas corresponden a tutelar la alegación formulada por el señor López Bermúdez.

En la consideración SEXTA los jueces competentes llegan a la conclusión de que se ha restringido el derecho al trabajo del accionante, por cuanto la autoridad accionada se niega a reconocer este derecho.

Del análisis de la sentencia impugnada esta Corte evidencia que el argumento principal de la Sala Provincial para aceptar la apelación y, en consecuencia, revocar la sentencia de primera instancia, es que no se configuró la mala conducta profesional del accionante. En otras palabras, la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada se sustenta en que la cuestión que se sometió a su conocimiento tiene relación con la aplicación de la ley policial.

(...) En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica

una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (...)⁵.

La Corte Constitucional recuerda que el sistema constitucionalista de derechos y justicia sobre el cual descansa actualmente la realidad ecuatoriana, modela a las garantías jurisdiccionales con determinadas características dirigidas principalmente a la protección de los derechos constitucionales. Así, el artículo 88 de la Constitución establece que el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, en consecuencia de lo cual no puede ser considerada como el mecanismo adicional posterior de las acciones judiciales ordinarias, o peor aún, como un mecanismo inválido frente a la activación de la vía judicial.

En tal razón, la naturaleza de la acción de protección ecuatoriana determina que esta procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto, realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infraconstitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

En este orden de ideas, no consta que la Sala haya realizado un ejercicio de razonamiento que tienda a la verificación de la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales ni de las fuentes del derecho aplicables al caso, sino que exclusivamente se limitó a aceptar la apelación bajo la consideración de que la actuación del accionante no se adecúa a la legislación policial, por lo que a su criterio, no incurría en mala conducta profesional.

En consecuencia, siendo que del examen de la resolución no se evidencia la real verificación de la existencia de vulneración a derechos constitucionales, así como tampoco se desprende una conexión clara y coherente entre las consideraciones anotadas, las normas constitucionales y la decisión del caso, resulta manifiesto que la sentencia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, fue dictada de manera irrazonable a la luz de los principios y normas que debían ser aplicados en el caso bajo análisis.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

En cuanto al requisito de **lógica**, este presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin de que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones razonables, que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo.

De la verificación del cumplimiento de este requisito, la Corte Constitucional evidencia que dentro de la sentencia judicial impugnada, en el considerando sexto, el órgano jurisdiccional demandado establece lo siguiente:

SEXTO.- De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República el Juez Constitucional está en la obligación de velar y reparar las vulneraciones realizadas, a través de actos y que atentan contra principios del derecho social y laboral y el debido proceso, entre ellos la estabilidad laboral y principalmente a mantener una relación directa con el empleador beneficiario directo de su trabajo; restringiéndose inclusive el derecho al trabajo porque la misma autoridad accionada se niega a reconocerle y no se puede afectar ni vulnerar sus derechos constitucionales, por lo que esta Sala... admite el recurso de apelación... y revoca la sentencia subida en grado (...).

Como se puede apreciar principalmente en la consideración sexta, así como mediante una revisión integral de la decisión judicial impugnada, se establece que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas únicamente centraron su análisis en determinar que se ha restringido el derecho al trabajo del accionante, sin realizar una argumentación jurídica como corresponde en el caso, que demuestre que efectivamente existió vulneración a los derechos constitucionales del accionante, sin que tampoco se analice dentro de la sentencia impugnada, la presunta resolución policial que dio origen a la demanda de acción de protección.

Dicho en otras palabras, por un lado, el argumento central que se vislumbra dentro de la decisión judicial impugnada, para analizar el caso concreto, se circunscribe a la formulación de una premisa que expresa el examen de la determinación de la existencia de un telegrama elaborado o sumillado el 30 de septiembre de 2009, o 01 de octubre de 2009, por parte de Darío López Bermúdez, y si tal acto se adecuaba a lo previsto en la legislación policial, mientras que por otro, se concluye la vulneración de los derechos constitucionales del prenombrado ciudadano, sin que se advierta un debido examen constitucional sobre la baja del servicio activo del accionante, ni que conste un análisis con fundamentos de hecho y de derecho de cómo la “baja institucional”, pudo en el caso concreto afectar a los derechos constitucionales del mismo.

Esta situación, sin ninguna duda, evidencia para la Corte Constitucional incoherencia entre la formulación de premisas y la decisión judicial, originando que la sentencia judicial impugnada carezca del elemento lógico obligatorio para una debida motivación.

Finalmente, en cuanto al tercer elemento de la motivación, esto es, la **comprensibilidad**, hay que decir que el mismo se encuentra 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 de redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

En el caso concreto, la Sala cuestionada, si bien pretende utilizar un lenguaje claro y asequible en el texto, no incluye las cuestiones de hecho y derecho pertinentes (análisis de razonabilidad) y oportunas que fundamenten la decisión tomada, que como se había explicado en líneas anteriores, darían debida claridad al desarrollo de la resolución, dificultándose de este modo su entendimiento. Dicho en otras palabras y luego de haber evidenciado la carencia de lógica en la decisión judicial impugnada, el requisito de comprensibilidad se ve afectado en tanto los jueces provinciales no han determinado de modo claro por qué en este caso la acción de protección ha sido concedida, a la luz de los planteamientos formulados en la propia decisión, mismos que, como quedó manifestado *ut supra*, carecen de razonabilidad y lógica, deviniendo de esta manera en inobservancia de este último requisito del test de motivación.

Por todas las consideraciones expuestas se concluye que la sentencia dictada el 10 de abril de 2013, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, al incumplir los tres requisitos analizados, no se encuentra debidamente motivada, conforme lo determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

1. La sentencia dictada por la Sala Única de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución?

La Constitución de la República ha previsto en el artículo 82 el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente.

La Corte Constitucional señala que el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, dentro de los derechos de protección, garantiza el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que conforme lo dispuesto en la norma constitucional, tiene como fundamento el respeto a la Constitución como norma suprema dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, reconociéndose por medio de aquel la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Dicho de esta manera, el objetivo de la seguridad jurídica es brindar certeza y seguridad a los ciudadanos de que la autoridad pública aplicará con respeto el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional, respecto a la seguridad jurídica, ha manifestado:

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener un apego a los preceptos constitucionales, reconociendo la existencia de las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las mismas que deben ser claras y precisas, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano⁶.

También, ha indicado al referirse a la seguridad jurídica:

(...) como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela (...)⁷.

Significa entonces que la seguridad jurídica constituye el conocimiento y la confianza que tienen los ciudadanos, de que los diferentes aspectos y situaciones de la vida social sean regulados y resueltos por leyes previamente determinadas y que las actuaciones de las diversas instituciones, autoridades y funcionarios públicos o particulares se enmarcan dentro de las normas constitucionales y legales, caso contrario, las mismas serán inválidas.

En atención al mandato constitucional referido en líneas anteriores, los jueces tienen 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, o dicho en otras palabras, a los jueces se les confía la función de proteger y hacer respetar los derechos dentro de los lineamientos predeterminados. Así, la sumisión al mandato de las leyes hace que las decisiones se logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativo de una influencia en las decisiones, y por tanto, la plena objetividad en el tratamiento de los problemas y la decisión, vincula al juez al derecho vigente, y en tal sentido, demuestra que todo fallo responde a lo que el derecho ordena, y no a valoraciones personales.

La seguridad jurídica permite demostrar que el juzgador ha procurado adoptar una decisión a través de pasos sucesivos y concatenados, que 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 ordenamiento

jurídico, a través de la Constitución, las disposiciones normativas, los precedentes jurisprudenciales obligatorios, etc.

Respecto al referido derecho, también el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.º 067-14-SEP-CC⁸, señaló:

La seguridad jurídica es un derecho que implica que la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo así como por cualquier omisión a un mandato expreso, todo esto, en relación a lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Por lo tanto, con las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional procede a realizar el análisis de la sentencia contra la cual se ha presentado acción extraordinaria de protección, con la finalidad de identificar si la misma se ha fundamentado en irrespeto a la Constitución o en la inobservancia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Del análisis de la sentencia que se acusa se observa que el argumento principal que sustentó la decisión de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, determinó que el acto realizado por el policía Jefferson Darío López Bermúdez, no se adecúa a lo previsto como mala conducta profesional establecida en la Ley de Personal de la Policía Nacional; en consecuencia, decidió revocar la sentencia de primera instancia y dejar sin efecto la resolución mediante la cual se da de baja al accionante.

Esta Corte estima que no puede dejar de analizar la naturaleza de los actos de las autoridades policiales y su facultad sancionadora, en razón de que el caso objeto de análisis plantea la separación de un miembro de las filas policiales debido a una decisión de un órgano de la Policía Nacional. Para aquello, es necesario observar lo establecido en la Constitución del Ecuador en su artículo 160 respecto a las leyes que regulan a la Policía Nacional: “Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones”.

La Constitución establece los derechos y obligaciones de los miembros de la Policía Nacional, misma que por su condición de institución organizada bajo un sistema jerárquico disciplinario, para el cumplimiento de sus funciones específicas, requiere de sus miembros disciplina, que se manifieste en el fiel cumplimiento del deber y respeto a las jerarquías. Para este efecto, la Ley Orgánica de la Policía Nacional y los reglamentos correspondientes han determinado los órganos competentes para juzgar las faltas disciplinarias de los miembros de la Policía Nacional, todo aquello en el marco del respeto a los derechos constitucionales.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 119-13-SEP-CC, caso N.º 1310-10-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 115-13-SEP-CC, caso N.º 1922-11-EP.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 067-14-SEP-CC, caso N.º 1626-10-EP.

Así, la Corte Constitucional se ha pronunciado en ocasiones anteriores de la siguiente manera:

Los actos de las autoridades policiales se ubican en el área propia del llamado Derecho Disciplinario, que es una parte del Derecho Sancionatorio que regula las sanciones que se imponen por faltas, sean estas acciones u omisiones. La falta disciplinaria atenta contra bienes institucionales, contra la disciplina y el servicio necesario para el adecuado funcionamiento de la Institución Policial. Por mandato del artículo 233 de la Constitución de la República y la legislación policial, todo miembro policial está subordinado al régimen disciplinario establecido por la entidad policial para el desempeño de su función; está obligado a desarrollar sus actividades de acuerdo con los derechos, deberes y prohibiciones a los que está sujeto por mandato constitucional y legal, siendo la responsabilidad administrativa la consecuencia de la infracción de las disposiciones legales o reglamentarias a las que está sometido. En términos generales, el ejercicio de las funciones constituye un servicio a la colectividad que exige capacidad, honestidad y eficiencia, con mayor razón los miembros policiales⁹.

Siguiendo esta línea de ideas, es claro para esta Corte que la sanción disciplinaria en materia de la legislación de la Policía Nacional tiene como uno de sus objetivos precautelar valores como la ética, la disciplina y la organización que la institución policial requiere para un funcionamiento institucional adecuado.

Es por esta razón que la institución policial, para desempeñar su objetivo específico estipulado en el artículo 163 de la Constitución, cuenta con leyes y reglamentos internos propios, y –como se había dicho *ut supra*– por su condición de institución organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, para el cumplimiento de sus funciones específicas requiere de sus miembros una severa y conciente disciplina, que se manifiesta en el cumplimiento del deber y el respeto que impone el ordenamiento jurídico policial.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional señala que la Policía Nacional es una institución profesional y técnica, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, centralizado y único. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. El personal que la conforma así como sus organismos, se sujetarán a la presente ley, a la Ley de Personal de la Policía Nacional y más legislación especial.

Por su parte, la Ley de Personal de la Policía Nacional señala que la potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales competentes, a través de un racional y justo procedimiento administrativo. El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa, conforme lo determine el Reglamento de Disciplina, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal.

Una vez que se ha establecido que la Policía Nacional está facultada constitucionalmente para ejercer funciones de sanción, la Corte Constitucional observa que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, al emitir su sentencia del 10 de abril de 2013, dentro del recurso de apelación de la acción de protección planteada por el señor Jefferson Darío López Bermúdez, inobservó las disposiciones contenidas en la Constitución y la ley que conceden a los órganos policiales competencia frente al cometimiento de infracciones disciplinarias por parte de miembros de la Institución.

En tal virtud, es claro que la inobservancia de expresas disposiciones constitucionales, legales y de menor jerarquía, transgrede el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto no hubo la suficiente razonabilidad al momento de pronunciarse, concediendo lo pretendido por el accionante en la acción de protección planteada.

Por consiguiente, del análisis realizado se desprende que la sentencia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 10 de abril de 2013, dentro de la acción de protección referida, vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Adicionalmente, esta Corte Constitucional, en aplicación del principio de *iura novit curia*, considera pertinente que dada la manifiesta inobservancia e indebida aplicación de preceptos y normas constitucionales de la sentencia dictada el 10 de abril de 2013, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, corresponde, en observancia de la mejor y más efectiva aplicación de los derechos constitucionales, referirse a la sentencia dictada en primera instancia.

La Corte Constitucional, a través de su sentencia N.º 118-14-SEP-CC del 06 de agosto de 2014, se refiere al principio *iura novit curia* en los siguientes términos:

El artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra el principio *iura novit curia*, en virtud del cual, esta Corte se encuentra plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre los hechos presentados a su conocimiento, en aplicación de normas no argumentadas por la accionante, cuando ello podría generar afectación a derechos constitucionales. Lo dicho es posible y jurídicamente aceptable, más aún si se toma en consideración que la acción extraordinaria de protección, al igual que las demás garantías jurisdiccionales, goza de un carácter de informalidad para su presentación, conforme lo establece el artículo 86 numeral 2 literal *c* de la Constitución.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional, en mérito del principio *iura novit curia* considera que a diferencia de lo actuado por los jueces provinciales, se observa que el juez de primer nivel no transgredió normas constitucionales y legales.

Por tanto, la Corte Constitucional cree necesario conservar vigente la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas el 1 de marzo de 2012, en la que se declaró sin lugar la acción de protección planteada, precisamente en respeto

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 046-15-SEP-CC, caso N.º 1504-11-EP

del criterio de seguridad jurídica, dado que a través de aquella, el juez de primer nivel determinó claramente que el procedimiento disciplinario fue aplicado por el órgano policial competente, y que en el mismo no se vulneró los derechos constitucionales del accionante, observando normas que son directamente vinculadas con lo dispuesto por los artículos 160 y 163 de la Constitución y leyes policiales que fue la normativa jurídica previa, clara, pública y pertinente, analizándose dentro de su decisión la posible vulneración a derechos constitucionales, propia de la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I, así como el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de apelación dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, el 10 de abril de 2013, motivo de la presente acción extraordinaria de protección.
 - b. Dejar en firme la sentencia dictada por el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas, dentro de la acción de protección signada con el número 2012-087, el 1 de marzo de 2012.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de 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, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 15 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2045-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 235-15-SEP-CC

CASO N.º 1343-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor José Francisco Vacas Dávila en su calidad de ministro de Relaciones Laborales, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto del 28 de junio de 2011 a las 15h40, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del Recurso de Casación N.º 432-2010 NA.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 04 de agosto de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 13 de septiembre de 2011 a las 13h54, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1343-11-EP.

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

De conformidad con el sorteo de 03 de enero de 2013 realizado por el Pleno de la Corte Constitucional se remitió el proceso para conocimiento de la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien, mediante providencia del 06 de marzo de 2014 a las 08h30, avocó conocimiento de la

presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de este auto a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; al señor Carlos Guerra Román, coordinador general jurídico del Ministerio de Relaciones Laborales y al señor José Francisco Vacas Dávila en su calidad de ministro de Relaciones Laborales; al procurador general del Estado y al señor Segundo Granja Flores.

Detalle de la demanda

Comparece el doctor José Francisco Vacas Dávila en su calidad de ministro de Relaciones Laborales, mediante la demanda de acción extraordinaria de protección, en contra del auto del 28 de junio de 2011 a las 15h40, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del Recurso de Casación N.º 432-2010 NA; mediante la cual, se inadmitió su recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, en la que se aceptó parcialmente la demanda propuesta por el señor Segundo Eduardo Granja Flores, declarando ilegal el acto administrativo por el cual fue destituido, y ordena que sea reintegrado a su puesto de trabajo.

La negativa de admisión al recurso tiene como fundamento la falta de legitimación de personería del titular del Ministerio de Recursos Humanos, en cuanto no compareció la Procuraduría General del Estado como recurrente, por lo que considera vulnerados sus derechos constitucionales en el auto que impugna, ya que la Sala se ha pronunciado sin tomar en cuenta que la servidora delegada por el procurador “(...) había suscrito con el Viceministro de Trabajo el Recurso de Casación planteado, indiscutiblemente que se basa en una interpretación extensiva de los requisitos formales del recurso de Casación (...)”.

Sentencia o auto que se impugna

El auto impugnado emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en lo principal, establece:

VISTOS: (...) SEGUNDO: El Ministerio de Trabajo, de conformidad con los artículos 36 de la Ley de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, es parte de la Administración Pública Central, y es un órgano que depende de la Función Ejecutiva, carente de personería jurídica, por lo tanto la representación extrajudicial la ejerce el Presidente de la República, mientras su representación judicial, compete al Procurador General del Estado (...) De la revisión de los autos se verifica que el doctor Diego García Carrión, Procurador General del Estado, confirió delegación exclusivamente a la Directora de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales, quien a su vez autoriza a la doctora Viky Tapia Flores, para intervenir en defensa del Ministerio de Relaciones Laborales; sin embargo, el presente recurso no lo propone la persona delegada por el señor Procurador General del Estado, ni la abogada autorizada por ella, quien comparece, quien comparece anota expresamente que actúa en calidad de Viceministro de Trabajo y Delegado del Ministro de Relaciones Laborales, este último tampoco posee capacidad procesal. La

legitimidad de personería, es una solemnidad sustancial, de acuerdo con lo determinado por el artículo 3 del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil y constituye un presupuesto determinante al tenor del Art. 4 de la Ley de Casación, en consecuencia, su inobservancia torna inadmisibles el presente recurso de casación (...) Por las consideraciones expuestas, al verificar que este extraordinario medio impugnativo fue propuesto por un órgano que carece de personería la Sala no lo admite a trámite (...) Notifíquese (...)

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante señala que la sentencia impugnada ha violentado los derechos constitucionales contenidos en los artículos 75 (tutela judicial efectiva); 76 numeral 1 y 7 literales **l**, **a**, **c**, **h** y **m** (garantía de cumplimiento de las normas y derechos y defensa); 82 (seguridad jurídica) y 169 (administración de justicia) de la Constitución de la República.

Petición concreta

La demanda presentada por el ministro de Relaciones Laborales en lo principal, manifiesta: “(...) Admitida que sea la presente acción, solicito a los señores Jueces Constitucionales, se sirvan dejar sin efecto el auto emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, de fecha 28 de junio de 2011; las 15h40 (...)”.

Contestaciones a la demanda

Comparecen los jueces nacionales Álvaro Ojeda Hidalgo, María Ximena Vintimilla Moscoso y Maritza Tatiana Pérez Valencia, manifestando que las actuaciones judiciales impugnadas fueron emitidas por la Sala cuando se encontraba conformada por otros jueces nacionales y, que en el texto de las mismas, constan los fundamentos fácticos y jurídicos que las sustentan.

Procurador General del Estado

Por su parte, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece señalando casillero constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículos del 60 al 64 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Consideraciones de la Corte respecto de la acción extraordinaria de protección

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías

constitucionales en sentencias, autos o resoluciones definitivas, emitidas por los operadores de justicia en ejercicio de su actividad jurisdiccional, evitando así que su accionar incurra en perjuicios irremediables, sea por acción u omisión.

Como ya lo ha señalado esta Corte en varias de sus sentencias, la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, únicamente, procede sobre dos aspectos: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso para que no queden en la impunidad y se pueda disponer medidas de reparación integral. Para ello, asumiendo el espíritu garantista de la Carta Magna, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas sean objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

El carácter garantista de la actual Norma Suprema exige que ningún acto de autoridad pública quede fuera del control de constitucionalidad; en esta línea, lo que se pretende es que el ordenamiento jurídico encuentre armonía a partir del ajuste de todos los actos de las funciones públicas a los mandatos dispuestos en la Constitución de la República.

Determinación del problema jurídico

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta al mismo, se determina la existencia del siguiente problema jurídico:

El auto del 28 de junio de 2011 a las 15h40, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Relaciones Laborales ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

Resolución del problema jurídico

El auto del 28 de junio de 2011 a las 15h40, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Relaciones Laborales ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

La seguridad jurídica implica en primer término, el conocimiento anticipado del ordenamiento jurídico vigente, pues, únicamente así, el Estado puede otorgar a las personas certeza respecto de las consecuencias jurídicas de sus acciones y omisiones. Esta publicidad previa, condiciona al poder público a someter sus actuaciones y decisiones a los lineamientos establecidos en ese mismo ordenamiento, haciendo efectivo el respeto de los derechos establecidos en la Constitución de la República y a su vez, prevalezca su supremacía.

El texto constitucional 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”¹.

Reafirmando lo anotado, la Corte Constitucional se ha pronunciado en fallos anteriores de la siguiente manera:

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.²

En la especie, el auto impugnado dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inadmite el recurso de casación interpuesto por el viceministro de Relaciones Laborales, argumentando en lo principal, falta de legitimación de personería.

Según se desprende del texto de la actuación judicial impugnada, el procurador general del Estado otorgó delegación exclusiva a la doctora Belén Jaramillo Álvarez en su calidad de directora de asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales y esta, a su vez, delegó a la abogada Vicky Tapia Flores, para intervenir como parte procesal en el juicio contencioso administrativo N.º 10401-MQ seguido en su contra, por el señor Segundo Eduardo Granja Flores. Al comparecer el viceministro como recurrente, la Sala considera que se ha inobservado una solemnidad sustancial que “(...) torna inadmisibles el presente recurso de casación (...)”.

El análisis de la Sala se fundamenta en que el Ministerio de Relaciones Laborales es un órgano que depende directamente de la Función Ejecutiva, siendo el presidente de la República, quien ejerce su representación extrajudicial y, reservándose privativamente al procurador general del Estado la representación judicial, según las normas claras, previas y públicas establecidas en los artículos 3 literales a y b, y 5 literal b de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado³.

² Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia No. 016-13-SEP-CC; Caso No. 1000-12-EP.

³ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; **Art. 3.-** De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones:

a) Ejercer el patrocinio del Estado y de sus instituciones de conformidad con lo previsto en la ley; b) Representar al Estado y a los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, en defensa del patrimonio nacional y del interés público; (...); y, **Art. 5.-** Del ejercicio del patrocinio del Estado.- Para el ejercicio del patrocinio del Estado, el Procurador General del Estado está facultado para: (...) b) Intervenir como parte procesal en los juicios penales, controversias y procedimientos administrativos de impugnación o reclamo, que se sometan a la resolución de la Función Judicial, tribunales arbitrales y otros órganos jurisdiccionales, en los que intervengan los organismos y entidades del sector público, que carezcan de personería jurídica; (...).’

¹ Constitución de la República del Ecuador, Art. 82.

Por su parte, el legitimado activo manifiesta que el razonamiento de la Sala vulnera los derechos constitucionales del portafolio a su cargo; toda vez que, no ha tomado en cuenta que la servidora delegada por la Procuraduría General del Estado “(...) había suscrito con el Viceministro de Trabajo el Recurso de Casación planteado, indiscutiblemente que se basa en una interpretación extensiva de los requisitos formales del Recurso de Casación (...)”.

Expuestos así los argumentos de las partes, conviene examinar si la inadmisión del recurso de casación interpuesto inobserva alguna disposición constitucional y/o legal; para lo cual, con el objeto de solucionar el problema jurídico principal, se abordará el presente análisis a partir de dos cuestiones: primero, sobre el examen de la normativa relativa al recurso de casación en lo que sea pertinente y segundo, respecto a la legitimidad de personería del Ministerio de Relaciones Laborales.

El recurso de casación es un medio de impugnación extraordinario cuyo conocimiento compete a la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se busca “(...) anular una sentencia judicial que contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la Ley o que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales, es decir por un error *in iudicando* o bien error *in procedendo* respectivamente”⁴; entonces, al ser un examen de legalidad, tiende a garantizar un mayor grado de certidumbre jurídica para los ciudadanos.

Respecto de la legitimación para interponer el recurso, la Ley de Casación establece:

(...) LEGITIMACION.- El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquélla. No será admisible la adhesión al recurso de casación⁵.

La Corte Constitucional en relación a lo dispuesto por la norma jurídica transcrita, ha señalado en un fallo anterior, que:

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

Fijado en términos generales el alcance de la legitimidad para interponer el recurso de casación, corresponde ahora

determinar si el Ministerio de Relaciones Laborales carecía de esta para interponerlo, que es lo que constituye la parte medular de la controversia.

La Constitución de la República dispone que los Ministerios son órganos del Estado necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos; es decir, para su actividad permanente de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas⁷ y otorga a las ministras y los ministros de Estado, la potestad de representar al presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo⁸, lo cual redundará con lo que establece la norma previa, clara y pública del artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que establece que los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales.

En el caso *sub examine* se verifica que el proceso contencioso administrativo fue planteado en contra del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos en el año 2003, hoy Ministerio de Relaciones Laborales en la persona de la señora ministra Martha Vallejo Luzuriaga y en calidad de institución demandada, en base a sus atribuciones establecidas por la Constitución, la Ley y el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, compareció a juicio contestando la demanda, presentando escritos de prueba, alegatos en derecho, etc., sin perjuicio de la participación de la Procuraduría General del Estado; lo que convirtió a este Portafolio de Estado en parte procesal. En esta calidad, el Ministerio se encontraba legitimado también para presentar recurso de casación, al considerarse parte agraviada por la sentencia del Tribunal *ad quem*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, en los siguientes términos:

(...) si bien el Procurador defiende los intereses del Estado y está llamado a intervenir en su defensa, los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios (...) Por tanto, el argumento de los accionados de que el Ministerio de Finanzas no es parte del proceso, y que únicamente debió comparecer el Procurador General del Estado al ser la única parte legitimada y no el Ministerio de Finanzas carece de sustento (...)⁹.

Lo antes anotado no se encuentra en contraposición con las facultades constitucionales de la Procuraduría, de patrocinador y representante judicial del Estado; por el contrario, reafirma la idea de una participación complementaria y coadyuvante entre sus instituciones para la defensa de sus intereses.

⁴ ESILEG, Diccionario Jurídico, Recurso de Casación.

⁵ Ley de Casación; Art. 4.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 111-13-SEP-CC; Caso No. 1863-12-EP

⁷ *Ibidem*, Art. 141, inciso segundo.

⁸ Constitución de la República; Art. 151.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición; Sentencia No. 015-10-SEP-CC, Caso No. 0135-09-EP. Recurso de Casación presentado por el Ministerio de Finanzas sin la intervención de la Procuraduría General del Estado.

Asimismo, la Corte Constitucional en fallos anteriores, ha manifestado:

(...) La Corte Constitucional considera que la exigencia de la comparecencia del procurador general del Estado para interponer el recurso extraordinario de casación en el proceso, no significa que se deba prescindir de la intervención del Ministerio del Interior o de la Comandancia General de Policía, por el contrario, en la defensa de los intereses públicos debe existir una participación complementaria de la Procuraduría en representación del Estado, entendido como institucionalidad superior, y por otro lado la intervención de los representantes de los organismos inmiscuidos de manera particular en el caso concreto. (...)

(...) cabría reflexionar si es posible que la Procuraduría General del Estado represente eficientemente los intereses del Estado, sin contar con la participación del órgano estatal demandado (...) quién más que los titulares de los actos impugnados para conocer los hechos y las consecuencias de los mismos. Si partimos de la idea según la cual la defensa de los intereses del Estado se sustenta en una base de intervención multiorgánica, cabe señalar que la intervención de la autoridad ministerial y su aspiración de haber formado parte activa del proceso no colisiona con las competencias que tiene la Procuraduría General del Estado ni necesita de su aprobación o delegación, pues cada uno cumple con sus competencias y atribuciones (...).

Se concluye entonces, que el Ministerio de Relaciones Laborales en su calidad de parte procesal, se encontraba legitimado para interponer recurso de casación; sin embargo, queda pendiente de resolver una subcuestión argumentada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia:

El doctor Diego García Carrión, Procurador General del Estado, confirió delegación exclusivamente a la Directora de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales, quien a su vez autoriza a la doctora Viky Tapia Flores, para intervenir en defensa del Ministerio de Relaciones Laborales; sin embargo el presente recurso no lo propone la persona delegada por el señor Procurador General del Estado, ni la abogada autorizada por ella, quien comparece anota expresamente que actúa en calidad de Viceministro de Trabajo y Delegado del Ministro de Relaciones Laborales, este último tampoco posee capacidad procesal.

Se puede notar el criterio de la Sala respecto de la legitimidad exclusiva de la Procuraduría General del Estado para comparecer como parte procesal e interponer el recurso de casación; pues, del texto se deduce, que la Corte Nacional consideró como orden lógico para comparecer a la interposición del recurso, en primer lugar, al procurador general del Estado; en segundo lugar, su delegado (directora de asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales) y finalmente, su delegada abogada Viky Tapia Flores; pero siempre a nombre del primero.

En este sentido, quien compareció como recurrente no fue la Procuraduría ni sus delegados, fue el Ministerio de Relaciones Laborales a través del viceministro de

Trabajo, en calidad de delegado del ministro de Relaciones Laborales¹⁰, que como se desprende de la siguiente norma previa, clara y pública, es válido:

Los Ministros de Estado, dentro de la esfera de su competencia, podrán delegar sus atribuciones y deberes al funcionario inferior jerárquico de sus respectivos Ministerios, cuando se ausenten en comisión de servicios al exterior o cuando lo estimen conveniente, siempre y cuando las delegaciones que concedan no afecten a la buena marcha del Despacho Ministerial, todo ello sin perjuicio de las funciones, atribuciones y obligaciones que de acuerdo con las leyes y reglamentos tenga el funcionario delegado¹¹.

Por lo expuesto en el análisis constitucional que antecede, la Corte Constitucional considera que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al inadmitir el recurso de casación, vulneró 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. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto de 28 de junio de 2011 a las 15h40, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio 162-2011 (expediente de casación N.º 432-10), así como cualquier otra actuación judicial posterior.
 - 3.2. Retrotraer el proceso hasta antes de la actuación judicial que vulneró el derecho, es decir, hasta el momento en que se dictó el auto que inadmite a trámite el recurso de casación interpuesto.
 - 3.3. En consecuencia, se dispone que previo sorteo otros jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncien nuevamente sobre la pertinencia de la admisión del recurso, acatando los lineamientos constitucionales expuestos en la presente sentencia.

¹⁰ Consta a fojas ciento diecisiete del expediente contencioso administrativo, que el viceministro de trabajo fue delegado para el efecto mediante Acuerdo No. MRL-2009-00007, de 3 de septiembre de 2009.

¹¹ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; Art. 17.

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 siete votos a favor, de las juezas y jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión de 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1343-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 236-15-SEP-CC

CASO N.º 0361-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección es propuesta por los señores Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma María Campoverde Robles, quienes comparecen por sus propios derechos en contra de la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, seguido por el abogado Josué Eudaldo Yépez Pesantes.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4 innumerado, tercer inciso, agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 8 de febrero de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los jueces constitucionales Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote y Edgar Zárate Zárate, el 30 de mayo de 2012 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0361-12-EP, por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución y en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quien mediante providencia del 09 de abril de 2015, avocó conocimiento del mismo y dispuso que se notifique con este auto y la demanda a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, a fin que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de cinco días; de igual forma, se notificó a los legitimados activos, al señor Josué Eudaldo Yépez Pesantes (tercero con interés en la causa), y al procurador general del Estado.

Decisión judicial impugnada

Los legitimados activos formulan acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, cuya parte pertinente es como sigue:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO.- SALA DE LO CIVIL. Machala, miércoles 3 de agosto del 2011, las 11H04. **VISTOS...** SEXTO: Este tribunal considera que ha quedado establecido la realidad y veracidad de la defensa del accionante, correspondiendo determinar al Juzgado el monto de los Honorarios que deben pagarse [,] que el convenio de pagos por honorarios entre actor y los demandados, que se encuentra probado con los documentos que aparecen dentro del proceso y más constancias que han sido analizadas anteriormente... En el caso que nos ocupa, el juez de primer nivel, ha tomado en cuenta, que la ley especial de Federación Nacional de Abogados, es la que prima en torno a la aplicación de honorarios profesionales, reclamados por los Abogados en libre ejercicio, ya que como lo establece el Art. 12 del Código Civil “Cuando un ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, PREVALECERAN LAS DISPOSICIONES ESPECIALES”... por otro lado, el contrato

de honorarios profesionales exhibidos por el demandante, no puede ser objeto de invalidez de hecho, puesto que el Art. 1561 del Código Civil, también señala que “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”... Por todo lo expuesto, y teniéndose en cuenta, que el Art. 838 del Código de Procedimiento Civil señala que “El superior fallará por el mérito de los autos, y del fallo que se dicte se concederá los recursos que la Ley permita”, por lo que en su esencia, la sentencia dictada por el Juez de primer nivel, ha sido analizada y motivada tomando en cuenta la valoración objetiva del proceso conforme lo determina el Art. 115 ibidem que establece que “La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica...”. De igual forma se establece que en la sentencia se han decidido tanto los puntos sobre los que se trabó la Litis y los incidentes originados dentro del proceso; en consecuencia, se ha velado por la seguridad jurídica que garantiza el Art. 82 de la Constitución de la República, determinándose además, que dentro de los principios constitucionales establecidos en el Art. 11 se determina que “8.- el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”, por lo que la Sala de lo Civil, Mercantil, 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 CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA”, DESECHA el recurso de apelación interpuesto por los demandados señores Julio Méndez Muñoz y Vilma Campoverde Robles; y **CONFIRMA** la sentencia venida en grado...

Antecedentes

El señor Josué Yépez Pesantes, presenta demanda verbal sumaria por honorarios, en contra de los señores Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma Maria Campoverde Robles.

El juez décimo cuarto de lo Civil y Mercantil de Machala, dentro del juicio signado con el N.º 2007-0246, 0489-2009, seguido en contra Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma Maria Campoverde Robles, mediante sentencia del 8 de mayo del 2009 a las 15h13, desechó las excepciones propuestas por los demandados, y aceptó y declaró con lugar a la demanda y, consecuentemente ordenó que los demandados, Julio trinidad Méndez Muñoz y Vilma María Campoverde Robles, paguen de inmediato al actor, abogado Josué Yépez Pesantes, el valor convenido en el contrato de servicio profesionales, es decir, la cantidad de cincuenta mil dólares americanos (USD \$50.000), tomando en consideración los abonos realizados, es decir, los recibos y cheques.

El 13 de mayo del 2009, los señores Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma María Campoverde Robles presentaron recurso de apelación de la sentencia dictada por el juez décimo cuarto de lo Civil y Mercantil de Machala del 8 de mayo del 2009.

El 3 de agosto del 2011 a las 11h04, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Oro negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia venida en grado.

De la solicitud y sus argumentos

Los señores Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma María Campoverde, formulan acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, en cuya demanda señalan que la decisión demandada vulnera sus derechos constitucionales.

Determinan que los jueces provinciales han vulnerado el derecho al debido proceso en “la garantía que obliga a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes”, por cuanto en lugar de “subsanan” los vicios de procedimiento y la vulneración de las garantías del debido proceso “dadas en la tramitación de la causa, lo que hacen, es realizar una copia casi textual de la sentencia dictada por el Juez Décimo Cuarto de lo Civil”.

Agregan que, como “es de conocimiento general, este principio, contenido en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución obliga a los Jueces a que al administrar justicia garanticen, en la forma más amplia, el cumplimiento del ordenamiento jurídico”, lo cual, a su entender, incluye “el sometimiento de su gestión a lo prescrito en la Ley”. Asimismo, afirman que de conformidad con lo previsto en el artículo 174 de la Constitución de la República, los jueces están en la obligación de administrar justicia con sujeción al texto constitucional, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

En concordancia con la citada norma constitucional, los accionantes señalan que según lo previsto en el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, el principio de seguridad jurídica ordena que los jueces tienen la obligación de “velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos... y demás normas jurídicas”.

En consecuencia, los accionantes consideran que los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, aun cuando estaban en la obligación de aplicar la norma contenida en el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil, “dada la existencia en el proceso de dos informes grafológicos contradictorios”, no ordenó “un nuevo examen grafológico para dirimir dicha diferencia”.

Por todo lo expuesto, los accionantes consideran que “al haberse fallado sin observar esta norma del debido proceso, no se garantizó, respecto a los concurrentes, el cumplimiento de la normativa vigente, transgrediendo así una garantía constitucional fundamental”.

Identificación de los derechos probablemente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que los accionantes Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma María Campoverde, consideran vulnerados, son aquellos contenidos en los artículos 75, 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La pretensión concreta de los accionantes es que como medida cautelar se ordene la suspensión de los efectos de la sentencia demandada, “hasta que la Corte Constitucional emita su resolución” y que “se deje sin efecto” la sentencia demandada.

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

El doctor Robinson Torres Jaramillo, señala que al emitir la sentencia demandada se “garantizó el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”, y que además, “esta clase de procesos, se resuelve por el mérito de los autos y no cabe la práctica de ninguna diligencia; si se refiere a una nueva pericia grafológica; la sentencia si lo analiza y aplica la norma procesal adecuada, en cuanto a que los jueces no están obligados a atenerse, contra su convicción al juicio de los peritos”.

Al respecto, agregan que “no procede la actuación de pruebas en esta instancia y en esta clase de procesos, actos procesales que están previstos únicamente en los procesos ordinarios”. Agregan que la pretensión de los accionantes “induce al engaño” y “evidencia un desconocimiento de la ley, violentando el principio de lealtad y buen fe conforme lo establece el Art. 26 del Código Orgánico de la Función Judicial...”.

En función de lo expuesto, asevera que el informe de descargo de la demanda de esta acción “se encuentra debidamente motivado, demostrando que la sentencia dictada en este proceso, también se encuentra lo suficientemente motivada de acuerdo a todas las garantías del debido proceso...”.

Tercero interesado en la causa

El abogado Josué Eudaldo Yépez Pesantes, señala que el juez inferior “fue benigno y generoso en su fallo, al precisar, los recibos y más documentos son notorios y evidencian que solamente no constituyeron pagos de anticipos de honorarios del juicio Ejecutivo N.º 164-2002, sino también de otros juicios, y, tales anticipos que acepta el compareciente se imputan al rubro del Contrato de Servicios y Honorarios Profesionales.”

Agrega que “el defensor legal Josué Yépez Pesantes, seguro de haber realizado un patrocinio responsable y honesta”, continuó con el patrocinio del juicio ejecutivo, en el cual, en base a las pruebas actuadas, en segunda instancia, se obtuvo sentencia favorable para los señores Julio Méndez

Muñoz y Vilma María Campoverde Robles y se revocó la sentencia recurrida, lo cual –a criterio del compareciente– constituye una prueba del eficiente patrocinio dado a sus clientes.

Procuraduría General del Estado

A foja 32 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que esta Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección propuesta por los señores Julio Trinidad Méndez Muñoz y Vilma María Campoverde Robles, quienes comparecen por sus propios derechos, en contra de la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009.

En vista de que en la tramitación de esta acción han sido observadas las normas previstas en el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicables al caso, se declara su validez.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)”; y del 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 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.

Análisis constitucional

Al Pleno de la Corte Constitucional, en el presente caso, le corresponde examinar si en la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, se han vulnerado derechos constitucionales.

En aquel sentido, debido a la naturaleza del caso, la Corte Constitucional considera necesario el planteamiento y posterior resolución del siguiente problema jurídico:

La decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República señala que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, por tal razón, la seguridad jurídica implica un ámbito de previsibilidad y certidumbre en el individuo en el sentido de saber a qué atenerse frente a un proceso del que es parte.

En armonía con la norma constitucional invocada, esta Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica:

...[Se] constituye en la garantía del respeto a la Constitución, como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se concibe a 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 normas jurídicas previas, claras y públicas, como también respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes¹.

Asimismo, este Organismo constitucional, en sentencia, N.º 002-15-SEP-CC, ha puntualizado que el texto constitucional “reconoce un conjunto amplio de derechos constitucionales, cuyo respeto constituye un deber ineludible del Estado constitucional de derechos y justicia social”². En aquel sentido, ha precisado que el derecho constitucional a la seguridad jurídica acentúa la supremacía de la que se encuentra investida la Constitución de la República, y a la vez asegura el respeto de estos derechos a través del conocimiento previo del ordenamiento jurídico por parte de las personas”.

De los criterios expuestos se colige que el derecho a la seguridad jurídica coadyuva para que el texto constitucional sea respetado, y además, para que quienes están encargados de administrar justicia, observen y apliquen normas jurídicas que han sido expedidas con anterioridad al hecho por ellos conocido, en todas las instancias procesales, así como el trámite propio para cada procedimiento, a fin de que los derechos de las partes procesales sean protegidos³.

Como se puede advertir, la relevancia jurídica que posee este derecho proviene de la necesidad social de contar con normas preestablecidas para cada situación jurídica. Implica además la garantía de contar con jueces competentes, independientes e imparciales que protejan los derechos de las partes en litigio. De ahí que el derecho constitucional a la seguridad jurídica, al igual que los demás derechos constitucionales, no comporte un derecho aislado del resto de derechos, sino que como lo prevé el texto constitucional, coexista el principio de interdependencia entre ellos⁴.

En efecto, uno de los derechos que está estrechamente conectado con la seguridad jurídica es el del debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, que se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, que determina: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes”.

Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la autoridad pública, al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, asegura el

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-14-SEP-CC, caso N.º 0125-12-EP

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-15-SEP-CC, caso N.º 1370-14-EP

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-14-SEP-CC, caso N.º 1678-11-EP

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 052-14-SEP-CC, caso N.º 1155-11-EP y sentencia N.º 004-15-SEP-CC, caso N.º 1608-13-EP.

respeto a la Constitución y a las demás normas jurídicas previas, claras y públicas, consiguiendo de esta manera que los actos emitidos por dichas autoridades observen las normas que conforman el ordenamiento jurídico vigente, con sujeción a las atribuciones que le competen a cada órgano.

En este contexto, corresponde a esta Corte Constitucional examinar si la actuación de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, vulnera o no los derechos constitucionales antes referidos.

De la revisión de la demanda de esta acción se observa que el argumento principal empleado por los legitimados activos es que los jueces provinciales han vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía que obliga a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes, a pesar de estar en la obligación de administrar justicia con sujeción al texto constitucional, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Sustentan aquella alegación en el hecho de que, a su criterio, los jueces provinciales, previo a emitir la decisión demandada, de conformidad con la norma contenida en el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil y al existir dos informes periciales contradictorios, debían nombrar un nuevo perito, a fin de que con su informe se dirima la controversia. Así, los accionantes alegan que los jueces accionados inobservaron la disposición contenida en los artículos 25 del Código Orgánico de la Función Judicial y 259 del Código de Procedimiento Civil, infringiendo con ello el “principio de seguridad jurídica” que ordena que los jueces tienen la obligación de garantizar la aplicación de las normas existentes en el ordenamiento jurídico.

Contrastando los argumentos expuestos por la parte accionante con el contenido de la decisión demandada, se advierte que la Sala demandada explica que de conformidad con la norma prevista en el artículo 838 del Código de Procedimiento Civil, como juez *ad quem* le correspondía emitir su decisión “por el mérito de los autos” por lo que no podía solicitar nuevas pruebas.

En aquel sentido, cabe señalar que en la tramitación de cada juicio, en este caso del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, existe un procedimiento previo que debe ser observado por los operadores jurídicos, y es en virtud de aquello que los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro han emitido su decisión “por el mérito de los autos”, pues al solicitar nuevas pruebas, se desnaturalizaría el procedimiento que se debe observar en esta clase de juicios, que por decisión del legislador se caracterizan por tener un trámite ágil, a fin de que se cumplan los principios de celeridad y economía procesal, razón por la que los jueces de instancia tienen el deber constitucional de garantizar a las partes la aplicación y cumplimiento de las normas jurídicas pertinentes a los hechos que se juzgan y seguir el camino procesal previsto en la ley.

En virtud de aquello, se observa que conforme a sus competencias, en atención a los recaudos procesales y a las normas aplicadas por el juez *a quo* con respecto a la valoración de la prueba, los jueces provinciales confirmaron la decisión recurrida en razón de corroborar una correcta valoración de la misma en primera instancia, conforme lo establece el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, sin que se haya infringido el derecho de las partes en ninguna forma.

En efecto, se aprecia que los jueces provinciales consideran que el contrato de honorarios profesionales constante en el proceso es válido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1561 del Código Civil, norma que prevé que todo contrato “legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”, y además porque de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico civil el “principio de autonomía de las partes” reviste una enorme importancia en materia contractual, por cuanto entraña un acto voluntario en virtud del cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.

Como se puede advertir, la sujeción al trámite en esta clase de juicios es fundamental, puesto que a través de la observancia del trámite propio para cada caso, se busca otorgar certeza a los ciudadanos respecto a la aplicación del derecho vigente y en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas, como ocurre en el presente caso, en el cual los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, investidos de potestad jurisdiccional, han cumplido con la obligación de aplicar adecuadamente la Constitución y demás normas jurídicas pertinentes en la tramitación del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009.

Adicionalmente, cabe señalar que la pretensión del accionante se relaciona con la interpretación de norma infraconstitucional, lo cual no es objeto de una garantía jurisdiccional. Al respecto, esta Corte ha sido enfática en señalar que cuando la controversia sometida a conocimiento constitucional gira alrededor de la aplicación de normas de carácter legal, el asunto no es susceptible de análisis y solución en el nivel constitucional⁵ porque para ello existe un intérprete propio y las vías idóneas para demandar su efectivo goce.

Por todo lo expuesto, esta Corte considera que los jueces accionados han emitido la decisión del 03 de agosto de 2011, en observancia a los derechos contenidos en los artículos 76 numeral 1, y 82 de la Constitución de la República y con sustento en normas aplicables al caso, de lo cual se colige que no han omitido el análisis de disposiciones normativas constitucionales vinculadas con el tema, garantizando de esta forma las normas y los derechos de las partes procesales, en observancia a la Constitución de la República y a las demás normas jurídicas previas, claras y públicas que regulan la materia. Se concluye que la decisión judicial del 03 de agosto de 2011, emitida por los jueces de la Sala

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 192-14-SEP-CC, caso N.º 2015-11-EP

Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por honorarios N.º 0489-2009, no vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

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

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0361-12-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 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 237-15-SEP-CC

CASO N.º 1530-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta ante esta Magistratura por el ciudadano Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, por sus propios derechos, quien comparece fundamentado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; acción mediante la cual, impugna la sentencia expedida el 20 de septiembre de 2012 a las 15h10, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, dentro de la acción de hábeas corpus N.º 158-2012.

En cumplimiento de 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, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, como se advierte de la razón actuarial del 28 de septiembre de 2012, que obra a fojas 6 del proceso.

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

La Sala de Admisión integrada por los jueces constitucionales Alfredo Ruiz Guzmán, Antonio Gagliardo Loor y Ruth Seni Pinoargote, mediante auto del 9 de enero de 2013 a las 08h35, admitió a trámite la presente acción.

En virtud del sorteo de causas realizado en sesión del 24 de enero de 2013, por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió al juez Manuel Viteri Olvera actuar como sustanciador del presente caso, quien mediante providencia del 22 de abril de 2013 a las 16h10, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a los accionados, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, a fin de que presenten un informe de descargo debidamente motivado respecto de los fundamentos de la acción propuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y requerir a los referidos jueces, a fin de que remitan a esta Corte el proceso N.º 158-2012.

Mediante oficio N.º 429-SCPJN-2012 del 2 de mayo de 2013, suscrito por la abogada Patricia Ramírez Almeida, secretaria de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, se remitió el expediente del juicio N.º 158-2012.

Detalle de la acción propuesta

El legitimado activo en lo principal, manifiesta: Que el 7 de julio de 2012 aproximadamente a las 10h30, mientras se encontraba trabajando en su domicilio ubicado en la parroquia Salinas del cantón Ibarra, provincia de Imbabura, varios agentes de policía le llamaron la atención y en forma inmediata le detuvieron y le trasladaron al retén de policía de Ibarra, aduciendo que tenían una boleta de detención en su contra, emitida por el Tribunal Penal de Napo, boleta que –afirma– jamás le fue exhibida, por lo cual estima que se evidenció un atropello en su contra, siendo trasladado ese mismo día en horas de la tarde hasta la cárcel ubicada en la ciudad de Archidona (provincia de Napo) donde se halla actualmente privado de su libertad.

Que la supuesta boleta de privación de libertad se relaciona con una providencia expedida el 3 de julio de 2009, por el Tribunal Penal de Napo en la cual, se indica que el acusado Danis Mauricio Landázuri Rodríguez no compareció a la audiencia de juzgamiento en el juicio penal que se le sigue por robo, y que en virtud de hallarse libre por haber caducado la prisión preventiva dictada en su contra y no haber comparecido a la audiencia de juzgamiento, se ordenó la suspensión del proceso hasta que el acusado se presente voluntariamente o sea aprehendido en cuyo caso, sea trasladado al centro de rehabilitación social de Archidona.

Que la privación de libertad es ilegal e inconstitucional, pues la orden de prisión a la cual estuvo sometido se encuentra caducada de conformidad con el artículo 169 del Código de Procedimiento Penal; que el Tribunal Penal de Napo, al expedir la providencia del 3 de julio de 2009, invoca el artículo 280 del Código Adjetivo Penal, norma que se refiere al acusado que estuviere en libertad bajo caución y no se presente a la audiencia de juzgamiento, pero en su caso él no se halla en libertad con fianza, y además la privación de libertad es exclusivamente para garantizar su presencia en la audiencia de juzgamiento; sin embargo, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo rechazó su acción de habeas corpus.

Derechos presuntamente vulnerados

El legitimado activo señala que la decisión judicial que impugna vulnera los derechos consagrados en los artículos 76 numeral 2, 77 numerales 3, 7 literal a, 9 y 12 de la Constitución de la República “y demás tratados internacionales referentes a los derechos humanos”.

Pretensión concreta

El accionante no identifica cuál es su pretensión en la presente acción extraordinaria de protección; sin embargo, del contenido de la demanda, se infiere que la misma tiene como objeto que se deje sin efecto el fallo expedido por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, dentro de la acción de habeas corpus N.º 158-2012, propuesta por dicho accionante.

Informe de los jueces accionados**Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, accionados**

Los doctores Carlos Pazos, Carlos Cabezas y Carlos Jurado, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, mediante informe que obra de fojas 25 y vta., expusieron: Que la demanda de acción extraordinaria de protección tiene el mismo contenido que la demanda de habeas corpus propuesta por el presunto afectado.

Que en contra del accionante se siguió el juicio penal N.º 14-2009, ante el Tribunal de Garantías Penales de Napo, por presunto delito de robo agravado, proceso en el cual se revocó la prisión preventiva que pesaba en su contra, en virtud de la caducidad de dicha medida cautelar; pero el procesado tenía la obligación de comparecer a la audiencia de juzgamiento y no lo hizo por varias ocasiones, pese a las prevenciones legales advertidas por el referido tribunal penal.

Que el Tribunal de Garantías Penales de Napo, ante la negativa del procesado a comparecer a la audiencia de juzgamiento y de conformidad con la ley, dispuso la suspensión del proceso penal (etapa de juicio) hasta que el acusado se presente voluntariamente o sea aprehendido, como en efecto ocurrió; por lo cual, el Tribunal de Garantías Penales, mediante providencia del 9 de julio de 2012, ordenó el encarcelamiento del acusado a fin de asegurar su presencia en la audiencia de juzgamiento, luego de lo cual, mediante la sentencia del 28 de julio de 2012, le impuso pena de seis años de reclusión menor extraordinaria, al considerarlo autor del delito de robo agravado, sentencia que se halla impugnada por el ahora accionante mediante interposición del recurso de casación para ante la Corte Nacional de Justicia.

Que de conformidad con el artículo 284 del Código de Procedimiento Penal, si el acusado, beneficiado con la caducidad de la prisión preventiva, no se presentare a la audiencia de juicio, el Tribunal de Garantías Penales ordenará su comparecencia por medio de la fuerza pública, y es lo que ha hecho el Tribunal Penal de Napo, sin que ello implique detención arbitraria ni mucho menos vulneración de derechos contra el legitimado activo, por tal razón, se negó la acción de habeas corpus deducida.

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal b del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual, se declara su validez.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

El artículo 94 de la Constitución de la república establece que:

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

En consecuencia, el objeto de esta garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir los jueces en violación de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En otras palabras, la acción extraordinaria de protección tiene la finalidad de preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección –referido al debido proceso– de toda persona que es parte de una controversia judicial.

Es necesario precisar que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no compete a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento alguno respecto de las razones que motivaron la privación de libertad a la cual, el accionante considera arbitraria e ilegal, sino observar si en la sustanciación del proceso de habeas corpus propuesta por aquel se han vulnerado las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, pues ese es el objeto de esta garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio de supremacía constitucional en virtud del cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantía jurisdiccional.

Problema jurídico a ser resueltos por la Corte Constitucional

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente acción a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos invocados por el legitimado activo?

A partir del planteamiento de este problema jurídico, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos invocados por el legitimado activo?

El legitimado activo, si bien propone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 20 de septiembre de 2012 a las 15h10, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, dentro de la acción de habeas corpus N.º 158-2012, en su libelo de demanda cuestiona su privación de libertad, ordenada por el Tribunal Penal de Napo, dentro del proceso penal N.º 14-2009 seguido en su contra por el delito de robo agravado, proceso penal en el cual, luego de hacerle comparecer en la audiencia de juzgamiento, se le ha impuesto sentencia condenatoria; es decir, se refiere a una decisión judicial totalmente ajena a la expedida en la garantía jurisdiccional de habeas corpus y respecto de la cual, no cabe ningún pronunciamiento por parte de esta Magistratura Constitucional.

No obstante de lo señalado, se analizará el contenido y alcance de los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo, a fin de determinar si la sentencia expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, dentro de la acción de habeas corpus N.º 158-2012, propuesta por el accionante Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, ha incurrido en vulneración de tales derechos.

Invoca el legitimado activo los derechos consagrados en los artículos 76 numeral 2 y 77 numerales 3 y 7 literal a, 9 y 12 de la Constitución de la República, así como los “demás tratados internacionales referentes a los derechos humanos” (aunque no especifica qué derechos ni qué instrumentos convencionales han sido transgredidos).

El artículo 76 numeral 2 del texto constitucional consagra el derecho a la presunción de inocencia de toda persona, quien será tratada como tal mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. Al respecto, el hábeas corpus no tiene por objeto determinar la responsabilidad o la inocencia de ninguna persona por la comisión de algún acto ilícito, supuestos que son de competencia de la jurisdicción penal. En la acción constitucional de hábeas corpus es indiferente e irrelevante que el privado de libertad haya incurrido en una conducta sancionada penalmente; lo que se debe verificar mediante dicha garantía jurisdiccional, es que la privación de libertad de cualquier persona sea ejecutada mediante orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley, conforme lo previsto en el artículo 77 numeral 1 de la Carta Magna. Y de la revisión del expediente judicial remitido a esta Corte, se advierte que la aprehensión del ahora legitimado activo ha sido ordenada por autoridad competente y con la debida boleta, **a fin de garantizar su comparecencia en la etapa de juicio**, dentro del proceso penal seguido en su contra por presunto delito de robo agravado.

En tal virtud, al no ser materia de decisión, dentro de la acción de hábeas corpus propuesta por el ciudadano Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, determinar su responsabilidad en algún acto ilícito, no se advierte la vulneración del derecho constitucional a la presunción de inocencia.

En relación a los derechos consagrados en el artículo 76 numerales 3 y 4 de la Carta Suprema de la República, dichas normas establecen que toda persona, al momento de su detención, tiene derecho a conocer las razones de tal medida, así como a que los agentes de policía le informen sobre su derecho a permanecer en silencio, a solicitar la asistencia de una defensora o defensor (abogado) y a comunicarse con un familiar o cualquier persona que indique. Si bien los motivos de la aprehensión del legitimado activo no constituyen materia de controversia en el proceso de acción de hábeas corpus, se advierte (a fojas 52 y vta., del proceso N.º 158-2012) que el ciudadano Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, al momento de ser detenido, fue informado de las razones de su aprehensión, así como de su derecho a permanecer en silencio, solicitar asistencia de un abogado y comunicarse con un familiar (en el parte policial se indica que se comunicó con su “esposa” Gabriela Toapanta); por tanto, es improcedente la alegada vulneración de esos derechos constitucionales.

Invoca además el accionante, como derechos vulnerados, los consagrados en los numerales 9 y 12 del artículo 77 de la Constitución de la República, normas que disponen que la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión y que las personas declaradas culpables y sancionadas con penas de privación de libertad por sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán en centros de rehabilitación social. Sin embargo, no precisa el legitimado activo de qué manera la decisión judicial expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo dentro de la acción constitucional de hábeas corpus, ha transgredido o vulnerado estos derechos. Por el contrario, se advierte que dicho legitimado activo, al estar procesado en un juicio penal por delito de robo, fue beneficiado con la declaratoria de caducidad de la medida cautelar de prisión preventiva, lo cual no impide que se le imponga la sanción de prisión o de reclusión, en caso de acreditarse –conforme a derecho– su responsabilidad en la comisión de un acto ilícito, hecho que será probado en la respectiva etapa de juicio, tramitado con sujeción a las normas constitucionales y legales, y en el marco del respeto al derecho a la defensa y las garantías del debido proceso. Por otro lado, los legitimados pasivos, jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, sostienen que, mediante sentencia expedida por el Tribunal de Garantías Penales de ese distrito judicial, se impuso al procesado Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, la pena de seis años de reclusión menor extraordinaria de seis años, sanción que se encuentra cumpliendo en el Centro de Rehabilitación Social de Napo y respecto de la cual, el sentenciado ha interpuesto recurso de casación.

Finalmente, la Corte Constitucional advierte que la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, deducida por el ciudadano Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, ha sido sustanciada

de conformidad con las normas constitucionales y legales pertinentes en la cual, dicho accionante, ha podido comparecer ante el órgano jurisdiccional sin restricciones ni limitaciones de ninguna naturaleza y se han observado las garantías del debido proceso consagradas en el texto constitucional; por tanto, la sentencia expedida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, dentro de la acción de hábeas corpus N.º 158-2012, no incurre en vulneración de los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo, por lo cual deviene en improcedente la presente acción extraordinaria de protección.

Otras consideraciones

Conforme se señaló en líneas precedentes, no corresponde a la Corte Constitucional analizar las razones que originaron el proceso penal contra el ahora legitimado activo y su consecuente privación de libertad, sino determinar si, en la sustanciación de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, se respetaron los derechos y garantías del debido proceso consagrados en el texto constitucional.

La principal alegación que hace el legitimado activo es que –a su criterio– su privación de libertad es ilegal y arbitraria porque, sin desconocer el hecho de haber sido sometido a un proceso penal, afirma ser beneficiario de la declaración de caducidad de la prisión preventiva que se había dictado en su contra dentro del juicio N.º 14-2009 que se sustanció en el Tribunal de Garantías Penales de Napo.

En efecto, de la revisión del proceso de acción de habeas corpus N.º 158-2012, sustanciado en la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, se advierte la providencia del 6 de mayo de 2009 a las 15h30, expedida por el Tribunal Penal de Napo (dentro del proceso penal N.º 14-2009), mediante la cual se declaró la caducidad y se revocó el auto de prisión preventiva dictado contra el acusado Danis Mauricio Landázuri Rodríguez, pero se le previno a este que, “de no presentarse voluntariamente a la audiencia de juzgamiento, se ordenará su aprehensión y se le hará comparecer por medio de la fuerza pública” (fojas 37 a 38 del proceso de habeas corpus No. 158-2012), mandato que tiene sustento en el artículo 284 del Código de Procedimiento Penal.

En consecuencia, ante la inasistencia injustificada de los acusados a la audiencia de juzgamiento, es lícito y procedente asegurar su comparecencia a la etapa de juicio mediante la aprehensión, medida que se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico y de ninguna manera, implica privación de libertad arbitraria e ilegal.

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 propuesta
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 22 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1530-12-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 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio del 2015

SENTENCIA N.° 238-15-SEP-CC

CASO N.° 1968-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Galo Remigio Villegas Pita, en su calidad de director de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno

Autónomo Descentralizado de Ibarra, presentó acción extraordinaria de protección el 06 de diciembre de 2012, en contra del auto dictado el 19 de noviembre de 2012 a las 15h54, por el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, dentro del recurso de apelación (contravención) signado con el N.° 1288-2012, de la sentencia expedida por el intendente general de Policía de Imbabura el 22 de octubre de 2012, en el cual le impuso al ahora accionante la pena de cuatro días de prisión y una multa de \$14 USD.

El 17 de diciembre de 2012, el secretario general de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.° 1968-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto expedido el 04 de julio de 2013 a las 12h48, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1968-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 07 de agosto de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, quien avocó conocimiento de la causa, y mediante providencia emitida el 12 de marzo de 2014 a las 15h50, dispuso notificar con el contenido de este auto y la demanda respectiva a las partes procesales, al juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura y al señor intendente general de Policía de Imbabura, con la finalidad de que presenten un informe de descargo dentro del plazo de quince días; así también se hizo conocer con el contenido de la demanda y de este auto al procurador general del Estado (fojas 16 del expediente constitucional).

Decisión judicial impugnada

El auto impugnado es el expedido el 19 de noviembre de 2012 a las 15h54, por el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, que en su parte pertinente dice lo siguiente:

JUZGADO SEGUNDO DE GARANTÍAS PENALES DE IMBABURA. Ibarra, lunes 19 de noviembre de 2012, las 15h54. **VISTOS.-** Atenta la razón sentada por secretaria se determina que el recurrente Galo Villegas Pita no dio cumplimiento a la providencia de fecha martes 6 de noviembre de 2012 las 13h48, es decir no compareció a la realización de la Audiencia Oral, Pública y Contradictoria en la que se conocería y resolvería el recurso por él planteado, sin que exista justificación alguna; considerando que la referida providencia fue notificada en el casillero judicial señalado para el efecto; en este sentido y de conformidad con el artículo innumerado luego del 326 Abandono del recurso.- (Agregado por el Art. 92 de la Ley s/n, R.O. 555-S, 24-III-2009) del Código de Procedimiento Penal, **DECLARO** el Abandono del Recurso presentado por el recurrente Galo Villegas Pita, disponiendo que el expediente sea remitido en forma inmediata a la Intendencia General de Policía a fin de que surtan los efectos legales correspondientes. Visto el escrito presentado con fecha viernes 16 de noviembre de 2012 las 13h56, por extemporáneo no se atiende lo solicitado (sic).

Antecedentes que originaron esta acción constitucional

El tecnólogo Galo Remigio Villegas Pita, en su calidad de director de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de Ibarra, organizó el evento denominado “II Feria Expometròpoli” que se llevó a cabo en el Autódromo Internacional de Yahuarcocha las fechas 04, 05, 06 y 07 de octubre de 2012, desde las 10h00 hasta las 02h00.

Mediante oficio N.º 5764-SZ-I del 11 de octubre de 2012, suscrito por el señor Mauricio Gutiérrez Muñoz, coronel de policía de E. M., comandante de la Subzona Imbabura N.º 10, hizo conocer al intendente general de Policía de Imbabura que el evento realizado el sábado 06 de octubre de 2012 en la “Feria Expometròpoli 2012” finalizó aproximadamente a las 05h30 del día domingo 07 de octubre de 2012, cuando solamente tenían autorización hasta las 02h00.

El 15 de octubre de 2012, el intendente general de Policía de Imbabura avocó conocimiento del oficio N.º 5764-SZ-I y dispuso la práctica de varias diligencias; entre ellas, envió notificación al tecnólogo Galo Villegas, a fin de que comparezca al despacho de la Intendencia y haga efectivo su legítimo derecho a la defensa.

El 22 de octubre de 2012, el intendente dictó sentencia y dispuso para el tecnólogo Galo Villegas Pita la pena de cuatro días de prisión y una multa pecuniaria de catorce dólares de los Estados Unidos de Norte América.

De la decisión *ut supra*, el 24 de octubre de 2012, el señor Galo Villegas Pita interpuso recurso de apelación ante el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Imbabura.

El juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura avocó conocimiento de la causa el 06 de noviembre de 2012, convocando a una audiencia oral, pública y contradictoria a desarrollarse el 16 de noviembre de 2012 a las 10h00. A la referida diligencia no acudió el recurrente, Galo Villegas Pito, ni su abogado patrocinador.

El 16 de noviembre de 2012 a las 13h56, el señor Galo Villegas presentó un escrito solicitando que se fije nueva fecha para la audiencia, en este sentido, mediante auto de 19 de noviembre de 2012, el juez expresó que el recurrente no justificó su inasistencia a la diligencia, por lo tanto declaró abandonado el recurso de apelación interpuesto, y en relación a su petición no se lo atendió por haberla presentado extemporáneamente.

Del auto del 19 de noviembre de 2012, el señor Galo Villegas interpuso recurso de nulidad y revocatoria, que fueron negados el 23 de noviembre de 2012, por el juez de la causa. De esta decisión solicitó ampliación, la que fue negada el 30 de noviembre de 2012.

Posteriormente, presentó la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante manifiesta que presentó recurso de apelación de la sentencia dictada por el intendente de Policía, por no

encontrarse conforme con la misma, y recayó por sorteo en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Imbabura, el que mediante auto del 06 de noviembre de 2012, señaló audiencia oral y pública para el día viernes 16 de noviembre de 2012 a las 10h00.

Señala que al respecto del día y hora de la audiencia, el Juzgado se constituyó a las 10h15, es decir, cinco minutos más tarde de la hora legal establecida en el artículo 1006 del Código de Procedimiento Civil, pues la misma tenía que instalarse máximo a las 10h10; es decir, que el administrador de justicia llegó retrasado a la diligencia.

Aduce que el juez acogió la razón sentada por la secretaria para dictar auto de abandono del recurso de apelación, dejándolo en total estado de indefensión cuando lo correcto era señalar nuevo día y hora para la realización de la audiencia, violentando la seguridad jurídica, tutela efectiva y derecho al debido proceso.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio del accionante, a través del auto supuestamente se ha vulnerado la tutela judicial efectiva, determinada en el artículo 75; el debido proceso, señalado en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c** y **h**; el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82, y el artículo 169 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos expuestos solicita a la Corte Constitucional que:

(...) se sirvan declarar que el auto impugnado viola mis derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso y consecuentemente dispongan la reparación integral de mis derechos fundamentales, y se declare la nulidad de todo lo actuado a partir del auto inicial inmotivado, puesto que desde este acto procesal arrancan un sinnúmero de violaciones a mis derechos constitucionales como ya tengo puesto en esta acción; en el caso de que lo solicitado no fuere aceptado, mi petición concreta consiste en que se deje sin efecto el auto de abandono dictado el día lunes 19 de noviembre del 2012 a las 15h54, por el Dr. Edwin Mauricio Cahueñas Iguago, Juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, así como también al pago de daños y perjuicios, costas procesales y honorarios de su abogado defensor, y la reparación del daño material e inmaterial (sic).

Contestación a la demanda**Comparecencia del legitimado pasivo: juez de la Unidad Judicial Penal Ibarra-Imbabura**

El doctor Edwin Mauricio Cahueñas Iguago, mediante escrito ingresado el 04 de abril de 2014 a las 16h30, en lo principal expresa:

(...) **SEGUNDO:** (...) No se instaló, peor aún se realizó la audiencia como pretende hacer creer el impugnante, esto lo demuestro con la razón que sienta la señora secretaria,

y que obra del expediente. Al haber transcurrido más de diez minutos aproximadamente de la hora señalada para la instalación de la Audiencia y al no evidenciar la presencia del recurrente ni de su abogado defensor, solicité a secretaría que certifique la hora exacta y verifique la comparecencia de las personas que estábamos presentes; ante este pedido, la señora secretaria "...certifica que son las diez horas y quince minutos y se encuentra presente únicamente el Dr. Marco Nicolalde, Intendente General de Policía de Imbabura; con la inasistencia del recurrente Tecnólogo Galo Villegas Pita, así como del Procurador Sindico del Municipio de Ibarra, Dr. Arturo Godoy, quienes fueron legalmente notificados en el casillero judicial señalado para el efecto". Ante esta situación y con fundamento en el artículo innumerado luego del 326 Abandono del Recurso.- (Agregado por el Art. 92 de la Ley s/n, R.O. 555-S, 24-III-2009) del Código de Procedimiento Penal, el suscrito, DECLARO el Abandono del Recurso respecto del ausente Sr. Galo Villegas Pita, disponiendo que el expediente sea remitido en forma inmediata a la Intendencia General de Policía a fin de que surtan los efectos legales correspondientes (...) **CUARTO:** El legitimado activo dice que se ha violentado la seguridad jurídica, tutela efectiva, el derecho al debido proceso y sus garantías, pero de lo expuesto se denota que no es verdad; en el trámite de la causa se observó directamente el Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador, pues se dio el impulso que corresponde al proceso, la justicia actuó en forma imparcial y expedita, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad (por ello se convocó a una Audiencia); se otorgó el derecho a la defensa (...) la audiencia fue fijada con el tiempo suficiente para que el impugnante prepare su defensa (...) el impugnante tuvo acceso a todos los documentos y actuaciones del procedimiento (...) el legitimado activo no compareció a la audiencia (en forma injustificada) y los escritos que presentó fueron despachados en legal y debida forma (...) (sic).

Comparecencia del procurador general del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 18 de marzo de 2014 a las 08h04, en lo principal indica:

"(...) Que, en atención a su providencia de 12 de marzo de 2014, a las 15h50, señalo la casilla constitucional No. 018 para recibir notificaciones que me correspondan. Acompaño copia de mi nombramiento contenido en la acción de personal certificada que acredita mi comparecencia".

No emitió ningún pronunciamiento sobre los fundamentos de la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección 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 accionante, Galo Villegas Pita, se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República, que determina: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)" y del artículo 439 *ibidem*, que prescribe: "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 que dice: "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". En tal virtud, le asiste la legitimación activa en esta acción constitucional.

Análisis constitucional

Objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se encuentra establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, como una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produjere mediante sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas.

Esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar el debido proceso y demás derechos constitucionales que, por acción u omisión, pudieren ser afectados o vulnerados por decisiones judiciales.

El objetivo principal de esta garantía jurisdiccional es preservar y restablecer cualquier derecho constitucional que haya sido vulnerado.

La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N.º 138-14-SEP-CC, expedida el 17 de septiembre de 2014, expresó que:

(...) 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 (...) cuya resolución se impugna, quien en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administra justicia y por ende se encuentra llamado 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

virtud 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 hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”, es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada¹.

Así, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino que únicamente interviene con el fin de verificar que no exista vulneración de derechos constitucionales o de normas del debido proceso para que no queden en la impunidad, y si las hubiere, ordenar la reparación integral.

En tal sentido, corresponde a este Organismo analizar si el auto dictado por el juez segundo de Garantías Penales de Imbabura, el 19 de noviembre de 2012 a las 15h54, que declaró abandonado el recurso presentado por el ahora legitimado activo, vulneró los derechos constitucionales alegados por el accionante.

Identificación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si el auto impugnado ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo en su demanda, ante lo cual plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto emitido el 19 de noviembre de 2012, por el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, que declaró abandonado el recurso de apelación propuesto por el ahora accionante, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 literales a, b, c y h de la Constitución?
2. La resolución impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, determinada en el artículo 82 de la Constitución?

Resoluciones de los problemas jurídicos

1. El auto emitido el 19 de noviembre de 2012, por el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, que declaró abandonado el recurso de apelación propuesto por el ahora accionante ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 literales a, b, c y h de la Constitución?

El accionante aduce que no pudo asistir a la audiencia del recurso de apelación fijada para el 16 de noviembre de 2012,

y por esa razón, el juez declaró abandonado el recurso planteado, y que al no señalar nuevo día y hora para la realización de la diligencia lo habría dejado en estado de indefensión, vulnerando de esta manera el derecho al debido proceso que se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literales a, b, c y h de la Constitución de la República.

El derecho constitucional al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que establece:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

En este sentido, al ser el debido proceso un derecho de rango constitucional, se constituye en el eje articulador de la validez procesal, *sine qua non*, de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, que en caso de ser omitido dentro de un procedimiento, se convertiría en un grave atentado, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino incluso al Estado y a su seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, todos los órganos de la administración pública están en la obligación de respetar y hacer respetar aquellos principios y derechos invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada. Por tanto, las normas del debido proceso establecen los lineamientos que aseguran que una causa sea resuelta en apego al respeto de los principios y derechos constitucionales.

Con relación a la garantía del derecho a la defensa como parte del debido proceso, este máximo órgano de control constitucional, en su sentencia N.º 195-14-SEP-CC del caso N.º 1882-12-EP, expedida el 06 de noviembre de 2014, ha determinado que:

(...) resulta indispensable determinar que el debido proceso adquiere el carácter garantista, en tanto, otorga a las personas las facultades dotadas de seguridad para participar de manera adecuada y eficaz en los procedimientos judiciales y administrativos del Estado constitucional de derechos, a efectos de realizar argumentaciones, afirmaciones, aportar prueba y rebatir los argumentos de las otras partes. En este sentido, el debido proceso cumple el papel de derecho instrumental puesto que se erige en el mecanismo de protección de otros derechos fundamentales a fin de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 138-14-SEP-CC, caso N.º 0599-13-EP.

otorgar seguridad, tutela, protección para quien es o tiene la posibilidad de ser parte en un determinado proceso judicial o administrativo².

De la norma constitucional antes referida y la jurisprudencia citada, podemos decir que el debido proceso es reconocido como un requisito esencial para el desarrollo de cualquier causa. Ahora bien, dentro de las garantías que contiene este derecho, se encuentra el de la defensa, a través del cual toda persona puede acudir a los órganos de justicia a fin de debatir, contradecir y presentar las pruebas pertinentes para defenderse, desde el inicio del proceso y durante toda su sustanciación, así como también recibir de los operadores jurídicos una decisión justa y acorde a las normas constitucionales y al ordenamiento jurídico vigente; por tal razón, constituye un elemento sustancial del debido proceso.

Cabe mencionar que el derecho a la defensa constituye uno de los principios integradores más importantes del debido proceso, porque obliga a todas las autoridades judiciales o administrativas, asegurar a las partes intervinientes en un proceso a través de la utilización de todos los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico, en orden a exponer sus argumentos, rebatir los de la parte contraria, actuar las pruebas necesarias, como pronunciarse sobre las distintas actuaciones procesales, de tal manera que el derecho a la defensa sea tutelado de forma constante durante el desarrollo del proceso judicial. En este sentido, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en sentencia N.º 023-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 0860-11-EP, dictada el 04 de febrero de 2015 de la siguiente manera:

(...) se colige que el derecho a la defensa, en términos generales, asegura el derecho de las partes que intervienen dentro de un proceso a defender sus pretensiones, disponer del tiempo y medios necesarios para este efecto, y gozar de la oportunidad de presentar peticiones ante los operadores de justicia, a fin de hacer valer sus derechos³.

El presente caso proviene de un proceso de contravención, conocido y resuelto en primera instancia por el intendente general de Policía de Imbabura, órgano jurisdiccional que decidió sancionar con una pena de cuatro días de prisión y una multa pecuniaria de catorce dólares de los Estados Unidos de Norte América. Inconforme con el fallo, el sentenciado (ahora legitimado activo) impugnó la decisión judicial ante el juez segundo de Garantías Penales de Imbabura, quien resolvió declarar el abandono del recurso presentado.

El accionante aduce la vulneración del derecho previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución, supuestamente por haberle privado del derecho a la defensa en el recurso de apelación propuesto. Al respecto, cabe señalar que el 24 de octubre de 2012, el señor Galo Villegas Pita impugnó la sentencia del intendente de Policía

de Imbabura, siendo recibido el expediente en la oficina de sorteos y casilleros judiciales de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura el 26 de octubre de 2012. Por sorteo, su conocimiento correspondió al juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, quien avocó conocimiento de la causa el 06 de noviembre de 2012, disponiendo que se haga conocer a las partes procesales la recepción del expediente; asimismo, convocó a una audiencia oral, pública y contradictoria, a celebrarse el viernes 16 de noviembre de 2012 a las 10h00, en la que se conocería y resolvería la decisión judicial recurrida; dicho decreto fue notificado al señor Galo Villegas Pita el 06 de noviembre de 2012, en la casilla judicial N.º 42 del abogado patrocinador, Luis Godoy Bastidas.

Como se puede observar, el juzgador ha concedido suficiente plazo para que el recurrente intervenga en forma oportuna en la fase de la audiencia pública, siendo debidamente notificado al casillero judicial que señaló para el efecto; de esta manera, podía acceder a la diligencia convocada para hacer respetar sus derechos en la audiencia y no dejar que se aplique la figura del abandono del recurso por su inasistencia. En tal virtud, el accionante no ha sido privado del derecho a la defensa

En lo concerniente a “contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa” –literal **b** del artículo 76 *ibidem*– que supuestamente habría vulnerado, se aprecia que el juez otorgó al legitimado activo el tiempo adecuado para que este prepare su defensa, pues en el caso *sub examine*, desde que avocó conocimiento el juzgador, esto es, desde el 06 de noviembre de 2012 hasta el 16 de noviembre de 2012 que se había señalado la diligencia, tuvo diez días, plazo que es razonable para preparar sus alegatos y fundamentos, y así poder desvirtuar los hechos que se estaban alegando en su contra, pero no lo hizo, pues no acudieron a la audiencia referida ni él, ni su abogado, situación que hizo que el operador jurídico declare abandonado el recurso propuesto.

Siendo el día y la hora señalados para la audiencia a las 10h15, el juez de la causa manifestó:

que previo a declarar instalada la presente audiencia, dispone que por Secretaría se certifique la hora y comparecencia de las partes a la presente diligencia. Ante lo cual, se certifica que son las diez horas y quince minutos y se encuentra presente únicamente el Dr. Marco Nicolalde, Intendente General de Policía de Imbabura; **con la inasistencia del recurrente Tecnólogo Galo Villegas Pita**, así como del Procurador Síndico del Municipio de Ibarra, Dr. Arturo Godoy, quienes fueron legalmente notificados en el casillero judicial señalado para el efecto. CERTIFICO: Ab. Rocío Ortega, SECRETARIA SUBROGANTE (énfasis fuera de texto).

Por tanto, la desidia del recurrente de no presentarse ante el juez a sustentar sus exposiciones no es un motivo por el cual exista vulneración del derecho a la defensa en el auto cuestionado.

Otro derecho constitucional que habría resultado vulnerado es el literal **c** de la mencionada norma, que exige que los justiciables sean “escuchados en el momento oportuno

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 195-14-SEP-CC, caso N.º 1882-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-15-SEP-CC, caso N.º 0860-11-EP.

en igualdad de condiciones”. Este principio indica que toda persona debe ser escuchada de manera oportuna y de forma igualitaria, es decir, que al momento que se realiza una petición, y si ese pedido fue realizado dentro del término legal, el operador jurídico debe disponer, mediante una audiencia oral, pública y contradictoria, escuchar a las partes que intervienen en un proceso, en el cual se debe permitir todos los alegatos y fundamentos que justifiquen las pretensiones y excepciones de las partes. Así también, hace referencia al principio de igualdad procesal, por lo que las partes tienen derecho a un idéntico o análogo trato en el acceso a los órganos de justicia, en la oportunidad para defenderse en el desarrollo del proceso, pues los jueces deben otorgarle un trato justo, igualitario y preferencial al momento de solicitar las diligencias procesales, es decir, “*Audiatur altera pars*” adagio jurídico que determina que debe oírse a las partes en igualdad de condiciones.

En la especie, el recurrente, Galo Villegas Pita, no acudió a la audiencia oral, pública y contradictoria convocada para el 16 de noviembre de 2012 a las 10h00, donde podía ser escuchado oportunamente y en igualdad de condiciones, puesto que, en este caso, el derecho mencionado opera o se hace efectivo si la parte procesal se encuentra presente, ya sea de forma personal o a través de su abogado defensor en el momento mismo de la diligencia, pero si no asistió, no puede alegar la vulneración de este principio constitucional.

Finalmente, el legitimado activo aduce la vulneración del derecho a la defensa de las personas, esto es, “presentar en forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”. En este punto, las partes tienen derecho de presentar y practicar toda actividad probatoria destinada al juzgador para demostrar la realidad de los hechos alegados, recibir información, solicitar todo tipo de prueba en la forma y el término establecido por la ley; es decir que toda persona goza de la facultad para justificar de manera razonable los fundamentos que considere necesarios para la averiguación real de los hechos que son objeto de prueba en un proceso.

El 24 de octubre de 2012, el señor Galo Villegas Pita interpuso recurso de apelación, pero como no acudió a la audiencia oral, pública y contradictoria su impugnación fue declarada abandonada. Así también, el 16 de noviembre de 2012 a las 13h56, presentó un escrito requiriendo nuevo día y hora para que tenga lugar la audiencia oral, pública y contradictoria, en respuesta el juzgador expresó que “por extemporáneo no se atiende lo solicitado”. Asimismo, planteó recurso de nulidad y solicitó que si no se acepta dicho pedido, se revoque el auto del 19 de noviembre de 2012, manifestando el operador de justicia que “se desestima las peticiones de Nulidad y Revocatoria, debiéndose estar a lo resuelto en providencia inmediata anterior”. Por último, pidió la ampliación del auto del 23 de noviembre de 2012, en el cual el juez se pronunció “No a lugar la solicitud de Ampliación requerida”.

De esta manera, el accionante presentó de forma escrita todos los petitorios que él quiso, pero como el recurso de apelación tenía que ser fundamentado en audiencia oral ante el juez, mas por la negligencia del recurrente de no

acudir a dicha diligencia fue declarado en abandono el recurso, por mandato del artículo innumerado luego del 326 del Código de Procedimiento Penal, se cumplió de esta forma con la seguridad jurídica, por lo que no existe la vulneración alegada.

En concordancia con el estudio de estos hechos y las puntualizaciones que anteceden, cabe resaltar el pronunciamiento de este Organismo en sentencia N.º 002-14-SEP-CC del caso N.º 0121-11-EP, expedida el 09 de enero de 2014 que dice:

En consecuencia, luego del análisis realizado y tal como se desprende del proceso, se evidencia que el legitimado activo no fue privado de su derecho a la defensa, puesto que presentó de forma escrita sus argumentos, le fueron conferidas las copias de todo el proceso tal como solicitó, contó con el tiempo necesario para preparar su defensa (...) presentó las pruebas que consideró necesarias para su defensa y pudo refutar las que se presentaron en su contra; por tanto, no existe vulneración del derecho a la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República⁴.

Por las consideraciones antes expuestas, este Organismo observa que dentro del caso *sub júdice*, las supuestas vulneraciones del derecho constitucional mencionado por el demandante han quedado desvirtuadas, por cuanto queda claro que en todo y cada uno de los actos o incidentes procesales, el juez garantizó a las partes procesales el derecho a la defensa, pues no limitó la posibilidad de que el ahora legitimado activo solicite copias, ampliación, aclaración, nulidad de manera oportuna e igualitaria; razón por la cual se determina que no ha existido vulneración del derecho a la defensa en las garantías contenidas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **b**, **c** y **h** de la Constitución de la República.

2. La resolución impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, determinada en el artículo 82 de la Constitución?

El legitimado activo, en su demanda de acción extraordinaria de protección, alega que el auto emitido el 19 de noviembre de 2012, por el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, al declarar abandonado el recurso de apelación propuesto, habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto no se señaló una nueva fecha para la celebración de la audiencia. Al respecto, este derecho constitucional se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, que señala:

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

De la norma antes referida se desprende que la seguridad jurídica constituye la garantía de la cual gozan las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, como sujetos de relaciones jurídicas, para conocer cuáles son las normas

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SEP-CC, caso N.º 0121-11-EP.

que forman parte del ordenamiento jurídico vigente, otorga la esperanza de que las mismas se cumplan y que sean aplicadas por una autoridad competente.

Por tanto, este derecho constitucional brinda a las personas seguridad, confianza y certeza, de que los operadores jurídicos están en la obligación de aplicar la Constitución y que las normas jurídicas empleadas se encuentren determinadas previamente, debiendo ser claras y públicas, dentro de todos los procesos que lleguen a su conocimiento. Así, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 039-15-SEP-CC del caso N.º 2223-13-EP, expedida el 11 de febrero de 2015, refiriéndose a este derecho manifestó:

(...) el Estado, como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar “seguridad jurídica” al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el estado al individuo, para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos, y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes⁵.

De conformidad con los lineamientos expuestos por este Organismo, el derecho a la seguridad jurídica comprende la certeza jurídica, la eficacia jurídica y la ausencia de arbitrariedad⁶. Una vez que se han establecido los elementos que integran la seguridad jurídica, esta Corte Constitucional procederá a evidenciar el cumplimiento de los elementos anteriormente anotados en el auto que declara abandonado el recurso de apelación.

En cuanto a la certeza jurídica, este elemento se refiere a la existencia de normas preestablecidas y aplicadas a los procesos que llegan a conocimiento del juez competente; es decir, que la disposición legal utilizada por este para declarar el abandono del recurso de apelación, debe ser propia del trámite de impugnación.

En el caso *sub examine*, de conformidad con el artículo innumerado luego del 326 del Código de Procedimiento Penal, “La falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia de que trata el artículo 325, dará lugar a que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes”; por tanto, si el recurrente no asiste ya sea en forma personal o a través de su abogado patrocinador a la diligencia, el juzgador está facultado y tiene competencia para declarar abandonada la instancia, pues la norma así lo atribuye.

En el presente caso, el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, mediante providencia del 06 de noviembre

de 2012, convocó a una audiencia oral, pública y contradictoria para el 16 de noviembre de 2012 a las 10h00, fecha y hora en la cual no asistió el recurrente ni su abogado patrocinador a fundamentar los motivos de su recurso, tal como se desprende de la razón sentada por la secretaria subrogante del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Imbabura, que consta a fojas 71 del expediente del inferior.

Al no haber comparecido el recurrente Galo Villegas Pita a la audiencia convocada, ni justificar su inasistencia, en auto del 19 de noviembre de 2012 a las 15h54, el juzgador declaró abandonado el recurso.

De las consideraciones anotadas y en atención al espíritu del artículo innumerado luego del 326 del Código de Procedimiento Penal, la declaración de abandono del recurso de apelación es procedente, en virtud de la disposición legal preestablecida, clara, pública y aplicada por la autoridad competente para el caso concreto.

Dicho sea de paso, la institución procesal del abandono que menciona la disposición *ut supra*, configura la renuncia de un derecho o el incumplimiento de un deber, en el caso *sub júdice*, la negligencia del recurrente, *per se*, sitúa en el desamparo provocado por este, quien debía cumplir con la disposición judicial, pues así lo demandan los deberes impuestos por la Constitución en su artículo 83 numeral 1 cuando dice: “Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”.

De ahí que si en el término del emplazamiento no comparece el apelante, de *ipso facto* e *ipso jure*, el operador de justicia, inevitablemente debe pronunciar el abandono del recurso planteado y, en consecuencia, le corresponde devolver de inmediato las actuaciones al juez *a quo*. Por estas consecuencias, el impugnador, si no asistió a la diligencia convocada a hacer valer sus derechos, *prima facie* manifiesta un desinterés por mantener el recurso interpuesto, lo que genera un óbice procesal al examen de la resolución impugnada ante el superior.

Este Organismo, en sentencia N.º 047-14-SEP-CC, dentro del caso 0005-11-EP, expedida el 26 de marzo de 2014, refiriéndose al abandono del recurso manifestó:

A criterio de esta Corte, el actuar de los jueces (...) con respecto al auto definitivo (...) con el cual se **declaró el abandono de la causa**, se encuentra conforme al debido proceso, según lo estipulado en el Código de Procedimiento Penal y no se ha incurrido en omisión de solemnidad procesal alguna que pudiese dejar a los accionantes en indefensión. El hecho de haberse producido el señalamiento de la audiencia (...) así como su notificación de manera previa y en la forma debida, según obra en el proceso, evita que se vulneren derechos constitucionales, ya que se conocía de antemano la celebración de la diligencia, por lo que el derecho a la defensa no se vio afectado, ya que se tuvo el tiempo necesario para poder representar diligentemente a los legitimados activos dentro del proceso⁷.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-15-SEP-CC, caso N.º 2223-13-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-15-SEP-CC, caso N.º 0476-14-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 047-14-SEP-CC, caso N.º 0005-11-EP.

En la especie, habiendo sido oportunamente notificado el legitimado activo para que concurra a la audiencia oral, pública y contradictoria de fundamentación de su recurso, este inasistió, es decir, ha sido el propio recurrente quien de manera inexplicable ha renunciado al derecho de fundamentar su recurso, impidiendo que el juez pronuncie sentencia, conforme lo establece el artículo 358 del Código de Procedimiento Penal, por lo que en aplicación del principio de debida diligencia previsto en los artículos 172 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 326 numeral 1 del Código de Procedimiento Penal vigente a la fecha de expedición del auto materia de esta acción, adoptó la decisión que ahora se cuestiona, pues el artículo innumerado agregado después del artículo 326 *ibidem* establece: “Abandono del recurso. La falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia de que trata el Art. 325, dará lugar a que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes”. En tal virtud, al no haber comparecido el impugnante en el día y la hora señalados para fundamentar el recurso de apelación, provocó que el juzgador, por mandato de la seguridad jurídica y el cumplimiento de las normas del debido proceso, dicte la resolución que correspondía.

Por tanto, esta Corte Constitucional observa que el requisito de la certeza jurídica ha sido cumplido por el juez en el auto impugnado.

El siguiente elemento, la eficacia jurídica, indica que no se puede analizar en forma aislada las normas preexistentes, claras y específicas del caso concreto, sino que debe hacerse de manera simultánea. En el caso *sub examine*, el tema puesto a conocimiento del juez fue el recurso de apelación propuesto por el señor Galo Villegas Pita, razón por la cual convocó a audiencia oral, pública y contradictoria, amparado en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 18 y 19 del Código Orgánico de la Función Judicial; artículos innumerados 1, 2, 3 (agregados por el artículo 1 de la Ley s/n, Registro Oficial 555-S, 24-III-2009) luego del artículo 5, normas generales para audiencias (agregado por el artículo 50 de la Ley s/n, Registro Oficial 555-S, 24-III-2009), luego del artículo 205, y artículos 326 numeral 1, 345 y 366 del Código de Procedimiento Penal y la sentencia N.º 0006-2006-DI, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, publicada en el Registro Oficial N.º 531-S del 18 de febrero de 2009.

Con las premisas constitucionales, legales y jurisprudenciales que anteceden, el juzgador declaró abandonado el recurso presentado por el ahora accionante, situación que observa plenamente las disposiciones legales preestablecidas, claras, públicas y aplicadas por el operador jurídico en el caso concreto.

De esta manera, el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura acató el mandato constitucional establecido en el artículo 168 numeral 6; observó la jurisprudencia obligatoria de este Organismo y el Código de Procedimiento Penal con los artículos señalados *ut supra* para expedir el auto impugnado. En consecuencia, esta

Corte Constitucional observa que la decisión judicial cumple con la seguridad jurídica en lo que respecta a la eficacia jurídica, en la resolución tomada por el legitimado pasivo.

Finalmente, en cuanto al elemento de la ausencia de arbitrariedad, el mismo debe ser acatado por todos los operadores de justicia al elaborar las sentencias o autos, los cuales deben ser claros y coherentes con el ordenamiento jurídico correspondiente; 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, descartando la discrecionalidad por parte de los administradores de justicia.

En el presente caso, el juez de Garantías Penales de Imbabura fue claro y coherente al resolver la causa puesta en su conocimiento, en la cual expresó que el recurrente, Galo Villegas Pita, no dio cumplimiento a la providencia del 06 de noviembre de 2012; es decir, no compareció a la realización de la audiencia oral, pública y contradictoria en la que se conocería y resolvería el recurso por él planteado, pues no justificó de ninguna manera su inasistencia a la misma, por lo que al no concurrir a la mencionada diligencia, dio por terminado el proceso porque abandonó su pretensión jurídica, ya que su inacción expresó su voluntad de no ejercerlo. Por las razones expuestas, se concluye que el auto cuestionado del 19 de noviembre de 2012 a las 15h54, resulta constitucional, legal, legítimo y procedente, por lo que no adolece de arbitrariedad.

En consecuencia, esta Corte considera que el auto impugnado, emitido por el juez Segundo de Garantías Penales de Imbabura, mediante el cual declaró abandonado el recurso de apelación, estuvo ajustado a la normativa constitucional, evidenciándose un respeto al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, ya que el operador jurídico cumplió con la normativa relativa al abandono del recurso, de conformidad con el artículo innumerado luego del 326 del Código de Procedimiento Penal, vigente al momento de la emisión del mismo.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 22 de julio de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1968-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 240-15-SEP-CC

CASO N.º 0679-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por el señor Alex Izquierdo Bucheli en calidad de procurador judicial del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quien compareció el 17 de abril de 2014, ante la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual dictó la sentencia del 04 de abril de 2014, dentro de la acción de protección N.º 2014-0198. Por medio de la providencia dictada el 21 de abril de 2014, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional.

Por su parte, la secretaria de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió la demanda

junto con el expediente a la Corte Constitucional el 04 de mayo de 2014, siendo recibido por el Organismo el 06 de mayo de 2014.

El secretario general del Organismo, el 06 de mayo de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión en funciones, mediante auto del 31 de julio de 2014 a las 14h13, avocó conocimiento de la presente causa y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó que se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 20 de agosto de 2014, el secretario general (e) remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 28 de abril de 2015, en la cual se ordenó notificar con el contenido de la demanda a las partes procesales así como a los terceros con interés, y se convocó a audiencia pública para el 07 de mayo del año en curso.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada el 04 de abril del 2014, por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha:

5.2.- En el caso que nos ocupa la actuación del Juzgado de Coactiva de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, se sustenta en la facultad que le otorga la misma Ley, esto es el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil que establece: “El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento; al Banco Central del Ecuador y a los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, por sus créditos; al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y a las demás que contemple la ley”, en concordancia con al artículo 21 de la entonces Ley Especial de Petroecuador, vigente a la fecha de inicio del auto de pago y que sería la base para extender la coactiva al ISSFA, bajo los argumentos ahí expuestos. Este procedimiento, cuestionado por el coactivado, se enmarca en un tema de mera legalidad, para lo cual bien se pudo acudir a los órganos de jurisdicción ordinaria. El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que no procede la acción de protección: “4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”; consiguientemente, no es suficiente que el legitimado activo sostenga que la vulneración ocurre “al no existir otro mecanismo adecuado para tutelar la protección constitucional del patrimonio de la seguridad social militar...”, pues ese mecanismo se sostiene en la misma ley, que permite al coactivado plantear excepciones en los términos previstos en las normas procesales civiles, sin perjuicio de cualquier otro de los mecanismos de impugnación legal. Se requería entonces la demostración argumental de la necesidad de protección de derechos fundamentales vulnerados, lo que

supone la intervención de los órganos jurisdiccionales así como la destrucción de la presunción de buena fe que ampara a los actos administrativos pública; SEXTO: RESOLUCIÓN.- Por lo expuesto, esta Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPUBLICA, declarando con lugar el recurso interpuesto, REVOCA la sentencia dictada por el Abg. Gustavo Xavier Corral Calderón, Jueza de la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del Cantón Quito, y consiguientemente se niega la acción de protección planteada por los representantes del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. De conformidad con lo previsto en el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una vez ejecutoriada remítase copia de esta sentencia a la Corte Constitucional para los fines de ley. Notifíquese.

Descripción de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El doctor Alex Izquierdo Bucheli en calidad de procurador judicial del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, interpone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 04 de abril de 2014, por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Según manifiesta el accionante, la sentencia impugnada ha sido dictada dentro de la acción de protección seguida por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, la cual en primera instancia fue aceptada por la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito, mediante sentencia del 21 de noviembre de 2013. En virtud del recurso de apelación interpuesto por EP Petroecuador, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dictó sentencia aceptando el recurso deducido y revocando la sentencia subida en grado.

El legitimado activo sostiene que la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, por cuanto las consideraciones y fundamentaciones expuestas en la sentencia impugnada son efímeras y se enfocan únicamente en definir a la acción de protección; además, manifiesta que el fallo contiene una evidente contradicción interna entre la decisión adoptada y los fundamentos jurídicos que amparan la acción de protección propuesta en su momento por el accionante.

Asimismo, sostiene que otra de las contradicciones contenidas en la sentencia, tiene que ver con que los jueces provinciales se refieren al proceso coactivo seguido inicialmente contra el ISSFA, como acto impugnado dentro de la acción de protección; no obstante, el legitimado activo indica que tal apreciación es errónea. En este sentido, el accionante manifiesta que a través de la acción de protección que antecedió a esta causa, se pretendía la protección de los derechos constitucionales que fueron vulnerados por el auto

ampliatorio dictado dentro del procedimiento de ejecución de coactiva N.º 005-2005, seguido por EP Petroecuador en el cual, se incluyó al ISSFA dentro del auto de pago emitido por obligaciones pendientes de la empresa Coecuagas en el año 2005, empresa en la que el ISSFA mantenía un paquete accionario. Según manifiesta el compareciente, el auto ampliatorio pretende hacer valer derechos ya caducados y se fundamenta en normas ajenas a la materia, vulnerando así la seguridad jurídica. Además, ordena una serie de medidas cautelares claramente desproporcionadas que representan una afectación a las garantías del debido proceso y menoscaban el patrimonio de la seguridad social militar, el cual se encuentra protegido constitucionalmente en el artículo 372 de la Constitución de la República.

Así también, el accionante indica que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al emitir la sentencia impugnada, no han analizado íntegramente las actuaciones y diligencias que constan del expediente, en las que se ha demostrado incesantemente por parte del ISSFA, que la actuación de EP Petroecuador, al intervenir y disponer de los fondos de la seguridad social militar, afecta gravemente el patrimonio del ISSFA y obstaculiza el cumplimiento de los objetivos de esta institución, que consisten en otorgar seguridad social a sus afiliados.

En tal razón, el legitimado activo afirma que a través de la acción de protección seguida en su momento por el ISSFA, no se pretendía la impugnación del acto administrativo dictado por el juez de coactivas de EP Petroecuador, ni iniciar un juicio de excepciones a la coactiva como infundadamente, lo sugiere la Sala dentro de la sentencia del 04 de abril de 2014, sino la protección de los derechos constitucionales a los que se ha hecho referencia.

En función de los argumentos expuestos, el accionante finalmente señala que la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 04 de abril de 2014, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; derecho a la seguridad jurídica y, derecho a la seguridad social, consagrados en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I, 82 y 372 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

Dentro de la demanda de acción extraordinaria de protección, el legitimado activo solicita lo siguiente:

En base a lo expuesto a ustedes señores Jueces Constitucionales, de conformidad con lo previsto por el Art. 94 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, deduzco la presente Acción Extraordinaria de Protección, con el objeto de que se proteja de manera eficaz e inmediata los derechos reconocidos por la Constitución de mi representada, siendo éstos el derecho al debido proceso, derecho a la seguridad jurídica; y sobre todo el derecho a la seguridad social, mismos que han sido violados con la

sentencia expedida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha de 04 de abril de 2014 a las 11h15, dictada sobre la causa Acción Protección signada con el No. 2014-0198. Y, solicito en sentencia, se ordene la reparación integral, así como se declare la improcedencia de la sentencia emitida por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha el 04 de abril de 2014 a las 11h15, dentro del proceso No. 2014-0198.

Contestación a la demanda

A pesar de haber sido debidamente notificados con el contenido del auto de avoco conocimiento de la causa dictado el 28 de abril de 2015, por la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no han presentado su informe de descargo dentro del término concedido.

Comparecencia de terceros interesados en el proceso

Procuraduría General del Estado

El abogado Marco Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, compareció ante este Organismo mediante escrito presentado el 08 de mayo de 2015, señalando casillero constitucional para futuras notificaciones.

Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR

El doctor Omar Quijano Peñafiel, subgerente de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP Petroecuador, comparece en calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, gerente general y representante legal de EP Petroecuador, mediante escrito presentado el 12 de mayo de 2015, dentro del cual ratifica la intervención de la doctora Alexandra Moreano Zambrano en la audiencia pública celebrada el 07 de mayo de 2015, y señala casillero constitucional y correo electrónico para las respectivas notificaciones.

Audiencia

En función de lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con los artículos 19, 22 y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 07 de mayo de 2015 a las 15h00, se celebró, en la Corte Constitucional, la audiencia pública convocada mediante providencia del 28 de abril de 2015, a la cual comparecieron el abogado Jorge Rosero Gallegos en representación del doctor Alex Izquierdo Bucheli, procurador judicial del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y la doctora Alexandra Moreano en representación del gerente general de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP Petroecuador.

A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y el representante de la Procuraduría General del Estado, no comparecieron a dicha diligencia.

El representante del legitimado activo, abogado Jorge Rosero Gallegos, dentro de su intervención, en lo principal manifestó lo siguiente:

Sostiene que el fundamento de la acción extraordinaria de protección radica en el auto ampliatorio dictado el 15 de octubre de 2013, dentro del proceso coactivo N.º 05-2005, seguido por la empresa pública, EP Petroecuador; dentro del cual, el juez de coactivas ordenó la retención de los fondos de las cuentas del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en todas las instituciones bancarias y cooperativas, asimismo la retención de los depósitos a plazo fijo, pólizas de acumulación e inversiones que mantenga el ISSFA en el sector financiero. Indica que se dispuso, además, la prohibición de enajenar de los vehículos y bienes inmuebles del ISSFA en las ciudades de Quito y Guayaquil.

El compareciente manifiesta que el auto ampliatorio emitido por EP Petroecuador, se fundamenta en el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, para solicitar las medidas cautelares antes referidas; sin embargo, sostiene que no se explica la pertinencia de la aplicación de la norma jurídica utilizada a los antecedentes de hecho por lo cual, afirma que el auto ampliatorio carece de motivación.

Indica además, que con la emisión de este auto ampliatorio se ocasiona un grave perjuicio a la seguridad social militar, ya que según lo prevé el artículo 372 de la Constitución, los fondos de la seguridad social militar son distintos a los del fisco, ya que todos los aportes y dinero que mantiene la seguridad social están conformados por los aportes de los afiliados a las Fuerzas Armadas. Sostiene que los fondos de inversión que mantiene el ISSFA en las diferentes instituciones financieras, así como sus bienes muebles e inmuebles, permiten cubrir y generar los seguros de cesantía, maternidad mortuoria, retiro, monte pío, accidentes de trabajos para los miembros de las Fuerzas Armadas así como también, permiten generar los fondos de reserva. Por lo tanto, señala que el artículo 372 de la Constitución es claro al expresar que ninguna institución del Estado podrá intervenir en los fondos del ISSFA, disponer y menos aún menoscabar su patrimonio. Señala que a través del auto ampliatorio, emitido por el juez de coactivas de EP Petroecuador, se está menoscabando el patrimonio de la seguridad social militar y atentando este derecho.

Asimismo, el compareciente expresa que el proceso coactivo fue iniciado en contra de la empresa Coecuagas, dentro de la cual el ISSFA en su momento mantenía un porcentaje de acciones; sin embargo, manifiesta que la empresa Coecuagas fue liquidada y por lo tanto cancelada e inscrita en el Registro Mercantil de Quito en el año 2006. Indica, que EP Petroecuador tenía 5 años para poder efectuar el cobro de la deuda, mas no se encontraba facultado para emitir un auto ampliatorio cuando la deuda prácticamente se encontraba prescrita. Señala que de esta manera se han inobservado disposiciones constitucionales, como los artículos 425 y 426 de la Constitución de la República y además, indica que el auto ampliatorio vulnera los derechos constitucionales al patrimonio de la seguridad social y al debido proceso, por cuanto carece de motivación.

Finalmente, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto la sentencia emitida el 04 de abril de 2014, por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

A continuación, intervino la doctora Alexandra Moreano en representación del gerente general de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP Petroecuador, quien comparece en calidad de tercer interesado en la presente causa. La compareciente en lo principal expresó lo siguiente:

Que el artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales es muy concreto al establecer las facultades de las Instituciones del Estado que por ley tienen jurisdicción coactiva, disposición que permite a las instituciones públicas aplicar el principio de recuperación de haberes, no solo desde el punto de vista de derechos laborales, sino que establece una determinación expresa a los actos de dichas instituciones.

Además, señaló que el proceso coactivo consiste en un juicio de ejecución y que por lo tanto los jueces de coactivas al emitir providencias o autos de pago dentro de este tipo de procesos, no se encuentran obligados a exponer o fundamentar sus decisiones. Sostiene que EP Petroecuador ha aplicado las medidas cautelares que están determinadas en el Código de Procedimiento Civil y que en el auto de pago, se ordena la retención de los fondos que el ISSFA mantuviera en las instituciones del sistema financiero, hasta un monto de 500.630.00 USD, valor que corresponde a la deuda contenida en el título crédito que generó el juicio coactivo.

Luego de las intervenciones de cada uno de los comparecientes, la jueza sustanciadora de la causa concedió a las partes el término correspondiente para legitimar sus intervenciones en caso de ser necesario, y suspendió la diligencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha 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 contra decisiones judiciales en las cuales, se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos 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

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 04 de abril de 2014, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 04 de abril de 2014, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada el 04 de abril de 2014, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República?**

El artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra como

uno de los principios procesales de la justicia constitucional el principio *iura novit curia*, en virtud del cual, esta Corte se encuentra plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre los hechos presentados a su conocimiento en aplicación de normas no argumentadas por los accionantes, cuando, a criterio de este Organismo, podría generarse una afectación de derechos constitucionales no invocados por los legitimados activos. Lo dicho es posible y jurídicamente procedente más aún, si se toma en consideración que la acción extraordinaria de protección, al igual que las demás garantías jurisdiccionales, goza de un carácter de informalidad para su presentación, conforme lo establece el artículo 86 numeral 2 literal c de la Constitución de la República¹.

Sobre la aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional ha sostenido previamente:

Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez 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 constitucionales².

En este mismo sentido, dentro de la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, la Corte señaló: “Al respecto cabe señalar que en aplicación de la regla de interpretación constitucional *iura novit curia* (el juez conoce derecho) y aplicación directa de la Constitución, el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales no señaladas por las partes o en estimaciones no fundamentadas en derecho”.

De esta manera, en función del principio *iura novit curia*, este Organismo no se encuentra obligado a limitar su análisis a las normas alegadas por el accionante; es por ello que, al advertirse de los argumentos expresados por el legitimado activo una posible vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva producto de la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la Corte examinará dentro del presente problema jurídico, lo manifestado por el accionante en relación a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República

que consagra a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: “Art. 75.- 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”.

De la disposición constitucional citada, se colige que el derecho bajo análisis consiste en la facultad de acceder a los órganos jurisdiccionales para a través de ellos alcanzar decisiones fundamentadas en derecho, es por esto que su contenido no se circunscribe únicamente a garantizar el mero acceso a la jurisdicción, sino que su objetivo se extiende a todo el desarrollo del proceso, de tal manera que los procedimientos y las decisiones judiciales se ajusten a los preceptos constitucionales y legales que integran el ordenamiento jurídico. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha identificado tres etapas en las que se materializa el derecho a la tutela judicial efectiva:

(...) el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que **su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia**, esto es, acceso a la jurisdicción, debido proceso y eficacia de la sentencia³. (El resaltado le pertenece a esta Corte).

Así, es evidente la relación existente entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el accionar judicial, en cuanto, son los operadores de justicia los llamados a garantizar el acceso gratuito a la justicia y la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes durante todas las instancias procesales; obligación que en igual sentido corresponde a la jurisdicción constitucional, conforme lo señaló este Organismo dentro de la sentencia N.º 090-14-SEP-CC:

Los jueces constitucionales que actúan bajo los principios y reglas de la jurisdicción constitucional, tienen una ineludible responsabilidad de garantizar una tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, se establezca motivadamente si se verificó o no la vulneración de un derecho o de varios derechos⁴.

Por otro lado, de los argumentados planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección se desprende que el legitimado activo alega que la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto

¹ Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: (...)

2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento: (...)

c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 131-13-SEP-CC, caso No. 125-13-EP.

³ Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.

ha sido emitida sin analizar los fundamentos de la acción de protección propuesta por el accionante y por no guardar estricta relación con las normas que regulan esta garantía. Por lo que, en vista de la vinculación existente entre la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva⁵, en cuanto ambos derechos dependen en gran medida del accionar judicial o del responsable de la aplicación normativa, esta Corte estima pertinente examinar simultáneamente dentro del presente problema jurídico la eventual transgresión a los derechos indicados.

La Constitución de la República consagra el derecho a la seguridad jurídica en su artículo 82, el cual expresa: “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”.

A través de este derecho se pretende garantizar la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley. En este sentido, la seguridad jurídica tiene como fundamento esencial la existencia de un ordenamiento jurídico previamente establecido dentro del cual, se garantiza la supremacía de la Constitución mediante la correcta aplicación normativa en los casos concretos. Así, a través de la vigencia de este derecho se busca otorgar certeza a los ciudadanos respecto de la aplicación del derecho vigente y en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas. Este Organismo al referirse al derecho a la seguridad jurídica ha señalado previamente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde 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 constitucional⁶.

Definidos de esta manera los derechos bajo análisis, corresponde a esta Corte analizar si la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha garantizó a la parte accionante el derecho de acceder a la justicia constitucional a fin de obtener de esta la protección de los derechos constitucionales supuestamente vulnerados, en base a una correcta aplicación de la normativa constitucional atinente

al caso en concreto. Para ello, es preciso considerar que la sentencia impugnada en el caso *sub judice* ha sido dictada dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales como es la acción de protección, garantía que tiene como objetivo principal la tutela de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, conforme lo establece el artículo 88 de la Norma Suprema:

Art. 88.- La acción de protección **tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución** y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. (El resaltado pertenece a esta Corte).

La normativa constitucional es clara al establecer que el objeto principal de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que resulten vulnerados como consecuencia de actos u omisiones de autoridades públicas, particulares o por políticas públicas. Es así, que en aquellas circunstancias señaladas por la Constitución y la ley, siempre que se verifique una vulneración de derechos consagrados en el texto constitucional, la acción de protección resulta la vía idónea y eficaz para su protección, ante lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales⁷.

Ahora bien, en el caso *sub judice* se observa que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de las consideraciones y fundamentación de la sentencia impugnada, citan, adecuadamente, la normativa constitucional que consagra y define la acción de protección y paralelamente, hacen referencia a normas infraconstitucionales en función de las cuales la Sala afirma que el procedimiento coactivo cuestionado por el legitimado activo dentro de la acción de protección, se trata de un asunto de mera legalidad que correspondía ser analizado en la jurisdicción ordinaria, para lo cual citan además el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al respecto se debe mencionar que lo previsto por el artículo 42 numeral 4 *ibidem*, esto es, que la acción de protección no procede “cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”, no significa que esta garantía jurisdiccional tenga carácter residual y que por lo tanto, sea necesario el agotamiento de recursos en la vía administrativa o en la vía ordinaria, como requisito previo para la procedencia de la acción de protección, como erróneamente lo interpretan los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al señalar que por

⁵ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N° 227-12-SEP-CC, caso N° 1212-11-EP: “están íntimamente relacionados con el accionar judicial en la protección de derechos, y su vulneración constituye condición sustantiva para la procedencia de la acción extraordinaria de protección, en tanto sirven como medio y fin de la protección de derechos en sede judicial.”

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-EP, caso N.º 1000-12-EP.

tratarse de un tema de mera legalidad el accionante debía acudir a la justicia ordinaria, sin fundamentos jurídicos que sustenten lo afirmado.

De acuerdo a la propia naturaleza de la acción de protección, su procedencia radica fundamentalmente en la constatación de derechos constitucionales conculcados; por lo tanto, la norma referida bajo ningún concepto puede implicar que esta garantía constitucional se encuentre subordinada a las acciones que existan en la vía ordinaria, ni mucho menos que su aplicación debe estar condicionada a ningún otro medio de protección de estos derechos⁸, así lo ha destacado esta Corte en reiterados pronunciamientos. En este mismo sentido, el jurista Agustín Grijalva al referirse a la acción de protección, señala lo siguiente:

Cuando la Constitución dice en este artículo que la acción de protección proveerá un “amparo directo” debe entenderse que al existir violación o riesgo de violación de un derecho constitucional no puede interponerse ni exigirse ninguna acción procesal adicional entre tal derecho constitucional y la acción de protección. El nexo entre garantía y derecho es inmediato justamente para ser eficaz, aunque tal eficacia no se agote en la inmediatez de la acción. En efecto, la gravedad y daño que implica la violación real o potencial de un derecho constitucional implica que la garantía opere de manera efectiva con urgencia, por ello la Constitución desformaliza radicalmente las garantías, para que la justicia proteja inmediatamente el derecho, sin sacrificarlo a formalidades⁹.

Bajo este orden de ideas, se advierte que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha afirman que el accionante debía agotar la vía ordinaria para proponer la acción de protección, en cuanto consideran que el asunto materia de la controversia consistía en una cuestión de legalidad. No obstante, no se evidencia en la sentencia impugnada que los jueces provinciales hayan analizado conforme corresponde, que de los hechos puestos a su conocimiento se derive la existencia de derechos constitucionales vulnerados y por otro lado, que la afirmación de que se trata de un asunto de legalidad haya sido justificada en base a un examen sustentado jurídicamente. En tal razón, la interpretación realizada por la Sala no es conforme con la naturaleza, objeto y razón de ser de la acción de protección, que como se ha mencionado, pretende ante todo la protección de derechos de carácter constitucional y que no se encuentra subordinada al agotamiento de recursos administrativos ni judiciales para su procedencia.

Esta Corte, en ejercicio de las facultades reconocidas por la Norma Suprema y como máximo órgano de interpretación constitucional, mediante la sentencia N.º 102-13-SEP-

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 090-14-SEP-CC, caso No. 1141-11-EP.

⁹ Agustín Grijalva Jiménez, *Constitucionalismo en Ecuador*, Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2012, p. 257.

CC, realizó la interpretación conforme y condicionada de las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; así, este Organismo entre otras cosas resaltó la importancia del análisis argumentativo que deben realizar los jueces en orden a declarar la existencia o no de derechos constitucionales vulnerados¹⁰ como fundamento para determinar la procedencia o improcedencia de la acción de protección; aspecto que sin duda guarda relación con la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, pero que sobre todo radica en la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica dentro de los procesos de garantías constitucionales, conforme lo destacó este Organismo en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC en la que se señaló, lo siguiente:

De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, **los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previo haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción**, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que **en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional a la tutela (sic) judicial efectiva**, en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos¹¹. (El resaltado pertenece a esta Corte).

En tal razón, los jueces constitucionales se encuentran obligados a realizar un análisis racionalmente fundamentado en derecho a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la acción de protección, análisis que debe enfocarse principalmente en la supuesta vulneración de derechos constitucionales alegada por la parte accionante, pues, lo contrario, significaría abandonar el rol garantista que reviste la justicia constitucional y dificultaría tanto la vigencia de la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, pues, quienes consideren que se han transgredido sus derechos constitucionales no estarían recibiendo la protección y respuesta oportuna por parte del Estado, como lo es el derecho a la seguridad jurídica, toda

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 380-10-EP

La primera de las causales de improcedencia de la acción establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece “1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”, lo que evidencia el análisis concienzudo que debe efectuar el juzgador para formarse el criterio de si existió o no vulneración a derechos constitucionales, constituye en sí la razón misma de ser de la acción de protección, por lo que para declararlo se requiere de un análisis argumentativo que debe constar en sentencia (...).

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

vez que un accionar judicial en tal sentido no se muestra acorde a las normas previas, clara y públicas que regulan la acción de protección y que establecen como presupuesto principal para su procedencia, la trasgresión de derechos reconocidos por la Norma Suprema.

Lo expuesto no implica que la acción de protección sea procedente en todos los casos, lo que se pretende resaltar es que para declarar la improcedencia de esta garantía, debe preceder una adecuada exposición argumentativa por parte de los operadores de justicia acerca de la supuesta vulneración de derechos constitucionales alegada por el accionante y no la simple invocación de la existencia de otras vías adecuadas para la protección de los derechos alegados, afirmación que en todo caso deberá ser sustentada jurídicamente por parte de los jueces. Es decir, es a los operadores de justicia a quienes corresponde demostrar la existencia y eficacia de otros mecanismos judiciales o administrativos para la protección de los derechos invocados; más no al accionante, como infundadamente lo afirma la Sala en la decisión judicial impugnada. Así lo ha sostenido la Corte en casos análogos:

Por lo tanto, **la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador**, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento (...). Es así que la causal del numeral 4 del artículo 42 impone la obligación jurisdiccional de justificar en la motivación de su sentencia si se verifica la existencia de una violación constitucional y, en caso de no encontrarla, discurrir sobre la vía que considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión¹². (El resaltado pertenece a esta Corte).

En el caso sub iudice, se observa que la sentencia impugnada carece de un análisis jurídicamente sustentado sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo, por el contrario, la fundamentación de los jueces provinciales se limita a la naturaleza del proceso del cual provienen las supuestas vulneraciones a derechos, para así señalar que se trata de un asunto de legalidad y que por lo tanto, corresponde la vía ordinaria. Sin embargo, no se verifica que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha sustenten dicha conclusión a través de un análisis argumentativo suficiente, en el que se demuestre que no existen derechos constitucionales conculcados, que el asunto sometido a su conocimiento radica en cuestiones de legalidad y se justifique además, la existencia de otros mecanismo apropiados para la protección de los derechos presuntamente transgredidos. Por lo tanto, de acuerdo al criterio sostenido previamente por esta Corte en la sentencia N.º 090-14-SEP-CC¹³, lo

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 041-13-SEP-CC, caso No. 0470-12-EP.

¹³ “(...) en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, un juez constitucional, bajo cuya jurisdicción se encuentra la decisión de declarar o no la vulneración de derechos constitucionales tutelados mediante la garantía de acción de protección, tiene la obligación de fundamentar y motivar razonadamente su decisión cuando a su juicio existan otras vías para tutelar los derechos presuntamente vulnerados y esta obligación solo será cumplida satisfactoriamente a partir

examinado se traduce en una clara vulneración a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia y a obtener de esta un pronunciamiento fundado en derecho, lo que conlleva a su vez una afectación del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto, la actuación de los jueces provinciales, dentro del caso en concreto, no ha permitido la materialización de las disposiciones constitucionales que regulan la acción de protección.

Por lo expuesto, este Organismo determina que la sentencia impugnada vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

2. La sentencia dictada el 04 de abril de 2014, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República?

Dentro de la demanda de acción extraordinaria de protección, el legitimado activo afirma que la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha carece de motivación, toda vez que, las consideraciones expuestas por los jueces son efímeras; además, indica que existe una evidente contradicción entre la decisión adoptada por la Sala y los fundamentos jurídicos que sustentaban la acción de protección propuesta por el legitimado activo en su momento.

La motivación en el ordenamiento jurídico constitucional, se encuentra consagrada como una garantía del derecho al debido proceso y específicamente, como principio sustancial del derecho a la defensa, en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República, que expresa:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

Así también, la garantía de la motivación es contemplada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

de un análisis concienzudo del caso particular. De lo contrario, si el juzgador constitucional se limita a indicar que existen otras vías legales u otros mecanismos de protección para tutelar los derechos presuntamente infringidos sin el respaldo argumentativo suficiente, claro y motivado, la Corte Constitucional considerará que el derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisdicción constitucional, será vulnerado en el elemento de acceso a la justicia, (...)”

Constitucional que al referirse a los principios procesales aplicables a la jurisdicción constitucional, en su artículo 4 numeral 9, señala lo siguiente:

Art. 4.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

9. La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

Partiendo de dichas disposiciones, debe entenderse a la motivación como el mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas. Es decir, es la garantía que permite a quienes son los directamente afectados por una resolución o la sociedad en general, tener la certeza de que la decisión del órgano jurisdiccional, responde a una justificación debidamente razonada. Así, la motivación como garantía del debido proceso busca asegurar que las decisiones judiciales y en general, toda resolución de los poderes públicos, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sea el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica.

En tal razón, la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia de forma coherente y lógica los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido, demostrando la pertinencia de la aplicación de las normas utilizadas. Esta exigencia persigue una doble finalidad por un lado, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el derecho a la defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella¹⁴.

Este Organismo, a partir de lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, ha determinado tres requisitos elementales que debe reunir una sentencia para que se encuentre debidamente motivada, estos son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Para una mejor comprensión, hacemos referencia a lo señalado por la Corte dentro de la sentencia N.º 227-12-SEP-CC:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. **Dicha exposición debe hacerse de manera razonable, lógica y comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. **Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su**

lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre 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 conflicto¹⁵. (Resaltado le pertenece a la Corte).

En función de las consideraciones anotadas, se analizará la alegada vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; para lo cual, se procederá a examinar si la decisión judicial impugnada cumple con los parámetros desarrollados por la sentencia antes referida. Es preciso mencionar al respecto, que basta la ausencia de uno de estos tres elementos para establecer que una resolución no se encuentra motivada acorde a lo previsto por la Norma Suprema.

En lo que respecta a la **razonabilidad**, dicho parámetro debe ser entendido como un juicio de adecuación de la resolución con los principios y normas constitucionales; a estas, se suman las normas de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad, y la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación auténtica de la Norma Fundamental¹⁶. Es así, que una sentencia es razonable en la medida que se armonice a los principios y reglas consagrados en la Constitución, de modo que se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Norma Suprema y no en aspectos que colisionen con esta, precautelando de esta manera la supremacía constitucional consagrada en el artículo 424 de la Constitución de la República.

Ahora bien, a partir del análisis efectuado en el primer problema jurídico, se advierte por parte de este Organismo que la vulneración identificada respecto del derecho a la tutela judicial efectiva influye de forma directa sobre la motivación de la sentencia impugnada, en lo que concierne al parámetro de la razonabilidad. Como es evidente, la trasgresión de un derecho constitucional, refleja un análisis contrario a las disposiciones consagradas en la Carta Magna; en este caso, se observa que la decisión judicial objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se ajusta a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República que consagra el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes.

Asimismo, de lo señalado por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha respecto a que el accionante debía acudir a la jurisdicción ordinaria, considerando que esta es la vía adecuada y eficaz para la protección de los derechos alegados; esta Corte advierte que el análisis desarrollado por parte de los jueces provinciales no se ajusta a lo previsto por la Constitución de la República en donde claramente, se establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y

¹⁴ Alfredo Islas Colín; “Criterios jurisprudenciales en materia de derechos humanos: el derecho a la vida; el derecho a la libertad de expresión; la debida motivación y fundamentación, y la tortura.”; UNAM, México, Pág. 524.

¹⁵ Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N° 227-12-SEP-CC, caso N° 1212-11-EP.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 090-14-SEP-CC, caso No. 1141-11-EP.

eficaz de los derechos consagrados en la Constitución de la República, sin que para ello se prevea condicionamiento alguno a otros mecanismo legales. Bajo este orden de ideas, para que una sentencia dictada dentro un proceso de acción de protección se encuentre debidamente motivada, es fundamental que los jueces a la hora de resolver, analicen los derechos constitucionales que se señalan como vulnerados por la parte accionante en cuanto, la protección y tutela de estos constituye la razón de ser de la referida garantía jurisdiccional.

De esta manera, dentro del caso en concreto se observa que uno de los fundamentos principales de la acción de protección que antecedió a esta causa radica en la supuesta transgresión a lo previsto por el artículo 372 de la Constitución de la República¹⁷, norma que garantiza la imposibilidad de intervenir o disponer de los fondos y reservas de la seguridad social, así como la prohibición de menoscabar su patrimonio. En el caso *sub examine*, esta Corte constata que a fin de garantizar una tutela judicial efectiva y una adecuada motivación de la decisión judicial, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al emitir la sentencia impugnada, debían descartar de forma fundamentada la vulneración de este principio constitucional relacionado con el manejo de los fondos provenientes a la seguridad social. Sin embargo, al respecto, se advierte que los jueces provinciales no han motivado su decisión considerando los principios y normas constitucionales que en el caso en concreto han sido debidamente invocados por la parte accionante, lo que, a su vez, denota que dentro del análisis realizado por la Sala no se han contemplado los preceptos constitucionales que consagran a la acción de protección como una garantía jurisdiccional capaz de detener y reparar la vulneración de derechos constitucionales, tal como se lo analizó dentro del primer problema jurídico.

En suma, las situaciones analizadas configuran la ausencia de un desarrollo argumentativo ajustado a la normativa constitucional vigente, particularmente respecto de las normas que consagran a la acción de protección como un mecanismo de protección directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por lo que, la Corte Constitucional advierte que la sentencia impugnada dentro de la presente acción extraordinaria de protección, carece de **razonabilidad**.

En lo que concierne al requisito de la **lógica**, elemento que hace referencia a la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir dentro del caso en concreto entre las premisas fácticas, las premisas normativas y la decisión final adoptada por los juzgadores; es indispensable para su análisis identificar en primer lugar cada una de las premisas que se desprenden del caso *sub examine*.

De esta manera, se constata que los presupuestos de hecho en el caso objeto de estudio, se han dado por la supuesta

vulneración de la protección constitucional al patrimonio de la seguridad social y del derecho al debido proceso, conforme alega el accionante dentro la acción de protección, ocasionadas por el auto ampliatorio dictado por el juez de coactivas de EP Petroecuador, en el que se ordenaron una serie de medidas cautelares que a criterio del legitimado activo representan un afectación al patrimonio de la seguridad social militar administrada a través del ISSFA.

En lo que tiene que ver con la premisa normativa, se observa que la decisión judicial dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se sustenta en disposiciones constitucionales que hacen referencia a la acción de protección; normativa infraconstitucional referida a los procesos coactivos seguidos por instituciones del Estado como el artículo 941 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 21 de la Ley Especial de EP Petroecuador, vigente a la fecha en que se dictó el auto de pago y se fundamenta además, en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

A partir de aquello, es preciso analizar la conclusión a la que arriban los jueces de la Sala, quienes, a partir de las disposiciones antes indicadas, señalan que: “Este procedimiento, cuestionado por el coactivado, se enmarca en un tema de mera legalidad, para lo cual bien se pudo acudir a los órganos de jurisdicción ordinaria”; así también, en función de lo previsto por el artículo 42 numeral 4 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los jueces sostienen que no es suficiente que el accionante afirme que no existe otro mecanismo adecuado para tutelar la protección constitucional del patrimonio a la seguridad social militar en cuanto sostienen que ese mecanismo se encuentra previsto en la Ley y es el que “permite al coactivado plantear excepciones en los términos previstos en las normas procesales civiles”. En base a ello, la Sala finalmente establece que se requería que el accionante demuestre de forma argumentada la necesidad de protección de los derechos fundamentales vulnerados; por lo cual, decide declarar con lugar el recurso de apelación, revocar la sentencia de primera instancia y por consiguiente, negar la acción de protección propuesta por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

De esta manera, se evidencia que la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se limita a establecer que el procedimiento cuestionado dentro de la acción de protección se trata de un tema de legalidad que debía ser sustanciado en la jurisdicción ordinaria y que el accionante no ha demostrado la necesidad de protección de los derechos afectados sin que para esto, se hayan considerado los argumentos de la parte accionante que giran en torno a las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales, sobre los cuales, los jueces provinciales no se refieren en lo absoluto, en la fundamentación de la sentencia impugnada.

Por lo tanto, luego de examinar las premisas fácticas, premisas normativas y la conclusión del caso *sub judice*, resulta notorio la ausencia de interrelación entre estos elementos, toda vez que no se constata que los jueces al dictar la sentencia impugnada contemplen los argumentos del accionante y analicen la normativa constitucional referente

¹⁷ Art. 372.- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio

a los derechos alegados como correspondía hacerlo, en orden a establecer una línea coherente de causalidad entre los presupuesto de hecho y la normativa aplicada en la decisión judicial que por consiguiente, permita a su vez, arribar a una conclusión consecuente a las premisas del caso. Este aspecto, hace evidente la falta de coherencia lógica de la sentencia impugnada, por lo que, esta Corte determina que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se encuentra debidamente motivada de acuerdo al parámetro de la **lógica**.

En lo que tiene que ver con la **comprensibilidad**, elemento que hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, que garantice a las partes procesales y al conglomerado social, comprender el contenido de las decisiones judiciales; esta Corte considera que en el caso bajo análisis, la sentencia impugnada es diáfana en su contenido y utiliza un lenguaje jurídico adecuado que hace comprensible lo decidido por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Por lo razones expuestas, al no constatarse de que la argumentación de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se encuentre fundamentada de acuerdo a los parámetros de razonabilidad y lógica, esta Corte determina que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos y de la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75; 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, esta Corte dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 04 de abril de 2014, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 2014-0198, y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia de la misma.
 - 3.2 Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales; esto es, al momento de dictar la sentencia de apelación.

3.3 Disponer que el expediente sea devuelto a la Corte Provincial de Pichincha con el fin de que previo sorteo, otra Sala conozca y resuelva el caso, bajo las consideraciones expuestas en el presente fallo.

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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0679-14-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 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 241-15-SEP-CC

CASO N.º 2126-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección es propuesta por la señora Esther de Jesús Carrión Palacios, quien comparece por sus propios derechos en contra de la

decisión judicial del 10 de octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, por ella planteada en contra de la Universidad Técnica de Machala.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 08 de diciembre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinuesa, el 11 de enero de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2126-11-EP, por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución y en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 15 de febrero de 2012, le correspondió la sustanciación de la presente acción al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien, mediante auto del 08 de mayo de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los señores jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de quince días. De igual forma, se notificó al abogado Lenin Erazo Bermeo, procurador general (e) de la Universidad Técnica de Machala (parte accionada en la acción de protección) y al procurador general del Estado.

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

Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien, mediante providencia del 19 de marzo de 2014 a las 08h30, avocó conocimiento del mismo y dispuso que se notifique con dicho auto a las partes procesales.

De la solicitud y sus argumentos

Previo a detallar los argumentos que sustentan la presente acción es importante efectuar una descripción cronológica de los principales hechos que conforman el caso con la finalidad de disponer de una mejor comprensión del mismo y así, poder determinar el origen y causas de la decisión demandada a más de identificar los derechos constitucionales presuntamente vulnerados con su expedición.

El presente caso tiene como antecedente la renuncia presentada por la señora Esther de Jesús Carrión Palacios

a sus funciones de docente de la Universidad Técnica de Machala, la cual fue aceptada por el Consejo Universitario de la referida institución educativa el 29 de abril de 2010. No obstante, la señora Esther de Jesús Carrión Palacios al considerar que dentro de los rubros de jubilación, se debía contemplar aquel previsto en el artículo 1 del Decreto Legislativo S/N del año 1953, referente a la “pensión auxiliar a cargo del Presupuesto de la Universidad”, solicitó a la universidad en mención el pago de dicho rubro en la liquidación de su pensión mensual, sin obtener respuesta.

Ante ello, la señora Esther de Jesús Carrión Palacios planteó una acción de protección en contra de la Universidad Técnica de Machala, la cual fue sustanciada por el juez adjunto primero de la familia, niñez y adolescencia de El Oro, quien “inadmitió la acción propuesta”. De esta decisión, la señora Esther de Jesús Carrión Palacios interpuso recurso de apelación, al cual se adhirió la parte demandada, recayendo el mismo en la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, instancia que el 10 de octubre de 2011 “desestimó el recurso de apelación y confirmó la decisión recurrida”.

En consecuencia, la señora Esther de Jesús Carrión Palacios formuló acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 10 de octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011.

En lo principal, la accionante en su demanda señala que la decisión demandada vulnera los derechos constitucionales a una vida digna, a la igualdad formal, material y no discriminación, así como el derecho de petición contenidos en los artículos 66 numerales 2, 4 y 23 de la Constitución de la República.

Agrega que en la “inadmisión se da con un grave error conceptual por parte de la Autoridad judicial, que inadmite la acción de protección, por no ser la vía adecuada para hacer valer mis derechos, pero dentro de la misma sentencia se pronuncia respecto a la inexistencia de vulneración de los derechos que indiqué vulnerados. En otras palabras, la inadmite, pero igual señala que no existen derechos vulnerados, convirtiéndose en una decisión que no sólo viola mis derechos subjetivos, sino que rompe todo el conjunto de principios y reglas del Debido Proceso, desde todo punto de vista”.

En igual sentido, la accionante considera que la “sentencia de la Sala de lo Civil se refiere a varios temas, sin embargo no resuelve ninguno de ellos, y prefieren los señores jueces, ratificar la sentencia venida en grado, cuando dicha sentencia lo que hizo fue inadmitir la acción de protección”. Además, la accionante considera que en la decisión demandada “existe un reconocimiento del derecho a percibir la pensión auxiliar”, cuando se dice en ella que “debe expedirse el Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del sistema de Educación Superior, para que se pueda pagar la pensión auxiliar a la cual tengo derecho”.

Al respecto, explica que en su caso, “la condición que ha establecido el Estado para garantizar que pueda tener una vida digna, es establecer una pensión auxiliar que servirá para sufragar mis gastos que he venido teniendo durante mis últimos años laborales (...) considerando que mi condición de jubilada, y evidentemente dentro de un grupo de atención prioritaria como adulta mayor, requerirá de mayores gastos”.

Agrega que “al momento de mi jubilación la Universidad estaba obligada a cumplir con el pago de mi pensión auxiliar, que luego fue solicitada en el mes de octubre de 2010, y hasta la fecha actual no he tenido respuesta alguna. La sentencia que emite la Sala de lo Civil, simplemente coadyuva a la Universidad Técnica de Machala a mantenerse omisa de cumplir con el pago de la pensión”.

Asimismo, la accionante argumenta que “solicitó desde el primer momento que la Universidad presente un listado de las personas que fueron jubiladas por la Universidad y que están recibiendo un rubro adicional por concepto de pensión auxiliar”, pese a ello, la accionante señala que la Universidad en la audiencia, “negó estar pagando a sus jubilados un rubro correspondiente a pensión auxiliar o similar, hecho que no puede ser pasado por alto, por cuanto todos quienes se jubilaron antes de mí, se encuentran percibiendo un rubro por parte de la Universidad, vinculado con esta pensión auxiliar”.

Finalmente, la accionante afirma que la decisión demandada, también ha vulnerado su derecho a dirigir peticiones y obtener respuesta motivada, puesto que a su criterio, no “existe pronunciamiento sobre ninguno de los derechos vulnerados”, en razón que el “reconocimiento de la obligación pendiente que tiene la Universidad a favor mío, no es un hecho que subsana el incumplimiento en el que se encuentra la Universidad, y no garantiza el ejercicio de mis derechos consagrados en la Constitución”.

Identificación de los derechos probablemente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que la legitimada activa considera vulnerados son aquellos contenidos en los artículos 66 numerales 2, 4 y 23 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La pretensión concreta de la accionante es que se admita la presente acción planteada en contra de la sentencia del 10 de octubre de 2011 “y a la vez se declare la invalidez de la misma, declarando con lugar la acción de protección presentada contra la Universidad Técnica de Machala, ordenándose que ésta cumpla con el pago de la pensión auxiliar, que se encuentra adeudada desde el mes de mayo de 2010, y adicionalmente las reparaciones materiales e inmateriales solicitadas en mi demanda de acción de protección”.

Sentencia impugnada

La legitimada activa formula la acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 10 de

octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, cuya parte pertinente es la siguiente:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO.- SALA DE LO CIVIL. Machala, lunes 10 de octubre de 2011, las 15h51. **VISTOS...** **SEXTO...** se establece que la acción constitucional no ha demostrado la existencia de ningún derecho vulnerado, considerando que el decreto ejecutivo N.- 172, del 7 de Diciembre del 2009... que establece limitaciones para los jubilados bajo cualquier denominación, es aplicable en forma general a los ex servidores públicos o jubilados de las entidades públicas, incluyendo las del sistema educativo. Que en el mismo sentido señala que existe un pronunciamiento del Procurador General del Estado, en el que al ser consultado si debe aplicarse el decreto legislativo de 1.953 o el decreto ejecutivo 1.046, publicado en el Registro Oficial N.- 462, del 7 de noviembre del 2.008, establece que la Institución no podrá asignar recursos públicos para financiar ningún tipo de pensión auxiliar, a cargo de la Universidad respectiva bajo cualquier nombre o denominación. **SÉPTIMO.- ANÁLISIS Y MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA:** El Art. 88 de la Constitución vigente, refiere como una de las garantías constitucionales y jurisdiccionales la Acción de Protección, misma que puede interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, esto es, que exista: a) Un acto u omisión ilegítimos emanados de autoridad pública judicial; b) Que el daño ocasionado se agrave; y, c) Que la persona afectada se encuentre en estado de subordinación, indefensión o discriminación, debe darse por tanto la concurrencia simultánea de los indicados elementos... Según el considerando Cuarto del Código Orgánico de la Función Judicial: El artículo 1 de la Constitución vigente establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, por lo que la actuación de servidoras y servidores de la justicia debe responder a los principios y disposiciones constitucionales como una garantía de los derechos, limitación del poder estatal y la realización de la justicia. Por lo expuesto, se ha determinado que la Universidad Técnica de Machala, por intermedio del departamento correspondiente no ha cancelado los valores por la jubilación de la Maestra Esther Carrión por cuanto se encontraba en duda la interpretación del decreto legislativo de 1.953 que con la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial N.- 298 del 12 de octubre del 2.010 ha sido derogado, pero que en la disposición transitoria vigésima de dicha ley señala que en el Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del sistema de Educación Superior se regulará la pensión antes referida y que no se las ha cancelado hasta la fecha es por cuanto no se ha dictado dicho Reglamento y que están a la espera de ello, como bien lo manifiesta el accionado en su intervención en la Audiencia Pública, lo que clarifica los decretos ejecutivos a los que se han hecho referencia y que ha traído malestar a quienes se acogen el beneficio de la Jubilación complementaria que motiva la presente causa. Por los que no existe derecho violado. Sin más que analizar esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, 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 CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**”, desestima el Recurso de Apelación

interpuesto por la Dra. Esther De Jesús Carrión Palacios y, **CONFIRMA** la Sentencia venida en grado, dejando a salvo a la accionante prenombrada ejerza sus derechos de reclamación en la vía correspondiente (...).

De la contestación y sus argumentos

La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, mediante escrito remitido a esta Corte señala lo siguiente:

Que en la decisión demandada han señalado que la Universidad Técnica de Machala, “por intermedio del departamento correspondiente no ha cancelado los valores por la jubilación de la Maestra Esther Carrión Palacios por cuanto se encontraba en duda la interpretación del decreto legislativo de 1953 que con la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior ha sido derogado”.

Añaden que en la disposición transitoria vigésima de la referida ley, se dispone que “en el Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor e investigador del sistema de Educación Superior se regulará la pensión antes referida y que no se las ha cancelado hasta la fecha es por cuanto no se ha dictado dicho Reglamento y que están a la espera de ello, como bien lo manifiesta el accionado en su intervención en la Audiencia Pública, lo que clarifica los decretos ejecutivos a los que se han hecho referencia y que ha traído malestar a quienes se acogen el beneficio de la Jubilación complementaria que motiva la presente causa”.

Por lo expuesto, los jueces de apelación consideran que “existen derechos declarados y reconocidos por la Universidad y por esta Sala a la legitimada activa y para su cumplimiento se determinó la existencia de un Reglamento que establezca los mecanismos para determinar la forma y valores a pagarse en el presente caso, con lo cual existe una vía administrativa voluntaria para el cumplimiento de lo exigido”.

Procuraduría General del Estado

A foja 18 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual a más de señalar casilla constitucional para las notificaciones correspondientes, expone lo siguiente:

Que la demanda de la presente acción “no procede porque la actora ha desvirtuado el propósito de la acción extraordinaria de protección, aplicándola como una especie de tercera instancia en materia constitucional, puesto que, se limita a insistir en la discusión acerca del aspecto medular resuelto mediante acción de protección, en torno al reclamo por pago de pensión auxiliar por jubilación”.

Agrega que los jueces de apelación emitieron la decisión demandada “con estricto apego a los preceptos constitucionales y legales aplicables al caso, en base de los elementos probatorios que obran a nivel del proceso”; por tanto, considera que los argumentos expuestos por la parte accionante con respecto a la vulneración de derechos

constitucionales, contrarían la norma prevista en el artículo 83 numeral 1 de la Constitución, por cuanto “carecen de fundamento, pues, no basta efectuar tales aseveraciones sino que es necesario demostrar aquello conforme a Derecho”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que este Organismo es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección propuesta por la señora Esther de Jesús Carrión Palacios, quien comparece por sus propios derechos en contra de la decisión judicial del 10 de octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011.

Por cuanto en la tramitación de esta acción han sido observadas las normas previstas en el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicables al caso, se declara su validez.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución del 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De conformidad con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En virtud de aquello, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En consecuencia, tiene como finalidad proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

Para garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las partes, se estima pertinente pronunciarse sobre aquello que es objeto de la acción extraordinaria de protección, es decir, corresponde examinar si en la decisión judicial del 10 de octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, existe vulneración de derechos constitucionales.

Determinación del problema jurídico

En aquel sentido, la Corte Constitucional considera necesario el planteamiento y posterior resolución del siguiente problema jurídico:

La decisión judicial del 10 de octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, ¿vulnera el derecho de igualdad al existir un trato discriminatorio en contra de la señora Esther de Jesús Carrión Palacios?

Resolución del problema jurídico

La decisión judicial del 10 de octubre de 2011, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, ¿vulnera el derecho de igualdad al existir un trato discriminatorio en contra de la señora Esther de Jesús Carrión Palacios?

Con respecto al principio de igualdad cabe destacar y distinguir entre la igualdad formal y material consagrada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República –igualdad en el tratamiento hacia determinadas personas en situaciones paritarias o idénticas– y por otro lado, la no discriminación.

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portador VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

En igual sentido, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

Desde esta perspectiva, el principio y derecho a la igualdad se proyectan en dos perspectivas: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley. La igualdad ante la ley hace referencia a la eficacia de las normas de la igualdad, aplicadas en los ámbitos: administrativo, jurisdiccional y privado. Significa que no hay personas ni grupos privilegiados, exige eliminar

las discriminaciones en todas sus formas, prohibiendo toda distinción fundada en aspectos subjetivos de las personas, esto es, raza, color, sexo, idioma, religión, tendencias políticas o de cualquier índole, nacionalidad, estatus; por citar algunos.

En definitiva, la igualdad ante la ley entraña el hecho que todas las personas deben ser tratadas y consideradas de igual manera, en tanto que la igualdad en la aplicación de la ley encierra un mandato imperativo para todos los órganos estatales, en virtud del cual les está prohibido aplicar la ley de forma diferente a personas que se encuentran en circunstancias fácticas iguales.

Al respecto, en la sentencia N.º 002-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1917-11-EP, esta Corte ha señalado que:

El concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados.

En el caso *sub judice*, se advierte que la acción extraordinaria de protección está direccionada hacia la decisión definitiva en la acción de protección planteada por la legitimada activa; por ello, esta Corte Constitucional determinará si la decisión emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro deviene en una conducta desigual y discriminatoria en perjuicio de la accionante Esther de Jesús Carrión Palacios.

La accionante señala que la decisión que demanda vulnera sus derechos a la igualdad ante la ley y no discriminación, en razón de que los jueces de instancia no observaron la disposición normativa contenida en el artículo 1 del Decreto Legislativo S/N del año 1953, publicado en el Registro Oficial N.º 380 del 03 de diciembre de 1953, en virtud de la cual las autoridades de la Universidad Técnica de Machala debían cumplir con la obligación de pagarle el rubro referente a la “pensión auxiliar” por jubilación.

En aquel sentido, cabe puntualizar que si bien, el principio de igualdad se proyecta también en el momento de la aplicación de la ley, no obstante, esta aplicación de la ley debe direccionarse hacia quienes son sus destinatarios y que se encuentran en una situación paritaria. Entonces, para este análisis se debe tomar como punto de partida el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias “(...) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas”¹.

Por tanto, el concepto de igualdad no implicará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más

¹ Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los Derechos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1ra ed., 2005, 4ta., reimpresión, p.257

bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico por actores sociales determinados.²

Así, en el caso que se analiza se advierte que el aparente trato desigual, denunciado por la accionante, se encuentra determinado por la falta de pago de la pensión auxiliar por jubilación a la señora Esther de Jesús Carrión Palacios por parte de las autoridades de la Universidad Técnica de Machala, en razón de que a otros docentes que, a criterio de la accionante, se encuentran en su misma situación la referida universidad les estaría pagando dicha pensión.

Por otro lado, la legitimada activa asevera que en la decisión demandada se ha incurrido en una discriminación proferida en su contra al no dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Legislativo S/N del año 1953, puesto que, a su criterio, los jueces provinciales al haber inaplicado dicha normativa le han privado de acceder a la pensión auxiliar por jubilación en razón que habiendo existido un comportamiento discriminatorio por parte de las autoridades de la Universidad Técnica de Machala, lo procedente era que se remedie aquello dentro de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011.

En este contexto, del examen efectuado al fallo que se demanda se deduce que los jueces de apelación sustentan su decisión en lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo³ N.º 172, del 7 de diciembre del 2009, el cual establecía “limitaciones para los jubilados bajo cualquier denominación”, razón por la que el mismo es “aplicable en forma general a los ex servidores públicos o jubilados de las entidades públicas, incluyendo las del sistema educativo.”

En la misma línea argumentativa, de la revisión del proceso de acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, se advierte que los jueces provinciales confirman la decisión emitida por el juez *a quo* al considerar que no se han vulnerado los derechos constitucionales invocados en la demanda de la acción de protección *ut supra* en razón de que la entidad accionada ha respetado su condición de adulto mayor al haberle aceptado su renuncia voluntaria al cargo de docente que desempeñaba en la Universidad Técnica de Machala, permitiéndole con ello acogerse a la jubilación y gozar de esta conforme a lo previsto en los artículos 35 y 37 numeral 3 de la Constitución de la República, garantizándole una vida digna y dándole un trato igualitario conforme con la ley que regula la materia.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1917-11-EP

³ Decreto Ejecutivo N.º 172, del 7 de diciembre del 2009. Art. 1.- “... los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector públicos que hasta el 31 de diciembre de 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de los Fondos Privados de Jubilación Complementaria o de Cesantía... pasarán a percibir una transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria...”

Ahora bien, del análisis de la argumentación de la accionante se colige que si bien aquella señala que la sentencia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, también es cierto que la accionante direcciona sus argumentos hacia el no cumplimiento de un acto administrativo de carácter general –contenido en un Decreto Legislativo S/N del año 1953–, por parte de las autoridades de la Universidad Técnica de Machala, lo cual desnaturaliza la esencia de la acción extraordinaria de protección, pues cabe recordar que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto la protección de normas del debido proceso y/o derechos constitucionales cuando estos han sido vulnerados en una sentencia o fallo definitivo o ejecutoriado.

En este contexto, cabe enfatizar que conforme a la argumentación presentada por esta Corte, el fallo emitido por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro presentan una justificación objetiva y razonada respecto a la decisión adoptada con sujeción a la normativa constitucional y legal aplicable al caso, sin encontrar que en la decisión que se demanda exista una conducta discriminatoria hacia la legitimada activa por parte de los juzgadores.

Además, con relación a la pretensión del pago de la pensión auxiliar por jubilación que reclama la accionante de las autoridades de la Universidad Técnica de Machala, cabe destacar, que no corresponde a un asunto que deba ser abordado por esta Corte, puesto que no se ha conculcado su derecho a la igualdad y no discriminación en razón de que la legitimada activa está en goce de su derecho a recibir una pensión jubilar y además, porque la accionante mediante esta acción está demandando, únicamente, la aplicación de una norma infraconstitucional.

En efecto, se observa que los argumentos de la accionante no se relacionan directamente con la vulneración de derechos constitucionales que regulan el otorgamiento de pensiones jubilares, sino con la aplicación del artículo 1 del Decreto Legislativo S/N del año 1953, que corresponde a una norma infraconstitucional. En virtud de aquello, esta Corte Constitucional vuelve a insistir una vez más que no es competente para conocer un asunto de legalidad, puesto que para ello hay las vías adecuadas para reclamar la pretensión de la accionante, misma que no se encuentra en la esfera de lo constitucional; así lo expresó en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC:

El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales (...).

Por consiguiente, en atención a las características fácticas del caso y sin entrar a analizar cuestiones de legalidad, esta Corte puede colegir que no se ha vulnerado el derecho

a la igualdad, ni se ha producido un trato diferenciado y discriminatorio por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro al momento de resolver la apelación de la acción de protección N.º 1167-2011/0523-2011, toda vez que la pretensión de la legitimada activa está direccionada a una falta de aplicación de una norma legal que a su criterio, les beneficiaría.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) 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 seis votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2126-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 18 de agosto del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito D. M., 22 de julio del 2015

SENTENCIA N.º 242-15-SEP-CC

CASO N.º 2199-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Ramiro Alfredo Rivadeneira Silva, en su calidad de defensor del pueblo del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección el 12 de diciembre de 2013, en contra del auto dictado el 14 de noviembre de 2013 a las 16h50, por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia signado con el N.º 0212-2012, dentro del juicio contencioso administrativo por impugnación de resolución N.º 0092-2011.

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

El 20 de diciembre de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 2199-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, en ejercicio de sus competencias, mediante auto expedido el 16 de enero de 2014 a las 10h40 consideran “(...) sin que esto implique un pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión, esta Sala la ADMITE a trámite (...)” (Fojas 06 a 08 del expediente constitucional).

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 29 de enero de 2014, como se desprende del memorando N.º 045-CCE-SG-SUS-2014 del 29 de enero de 2014, le correspondió al doctor Antonio Gagliardo Loor la sustanciación del presente expediente. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 2199-13-EP, y mediante providencia emitida el 09 de abril de 2014 a las 15h30, dispuso que se notifique con el contenido de este auto y la demanda respectiva a las partes procesales, a los conjuces del Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia con la finalidad de que presenten un informe de descargo dentro del término de siete días; así también se hizo conocer con el contenido de la demanda y de este auto al procurador general del Estado (fojas 13 del expediente constitucional).

Decisión judicial impugnada

El auto impugnado es el expedido el 14 de noviembre de 2013 a las 16h50, por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que en su parte pertinente dice lo siguiente:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- TRIBUNAL DE CONJUECES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, a 14 de noviembre de 2013.- Las 16h50.- VISTOS (212-12): Los señores Doctores Rómulo Salazar Ochoa, ex- Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo; y, Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo, a través del doctor Ramiro Lovato Freire, Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo, una vez negado los recursos de casación en providencia de 11 de abril de 2012, las 10h58, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe (fjs. 646), interponen recurso de hecho (fs. 649 a 652), dentro del juicio que sigue la compañía AGRÍCOLA Y COMERCIAL FLORCAÑA S.A. en contra de la Procuraduría General del Estado y del Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo en Loja (...) **PRIMERO:** En cuanto a la temporalidad de la interposición del recurso de hecho, se determina que ha sido presentado dentro del término constante en el artículo 9 de la Ley de Casación.- **SEGUNDO:** Respecto a los recursos de hecho interpuestos por los recurrentes, en razón de que les fuera negado el recurso de casación, es pertinente señalar que el recurso de hecho es un recurso vertical contra el tribunal que a criterio del recurrente denegó infundadamente el recurso de casación y que permite llegar con el conocimiento del mismo al tribunal de casación; en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación, corresponde al Tribunal analizar sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación.- Por ello realizado el análisis de los fundamentos que tuvo el juzgador de instancia para objetar los recursos del Doctor Rómulo Salazar Ochoa, ex – Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo; y, del Doctor Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo, a través del Doctor Ramiro Lovato Freire, Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo, en la motivación del auto de denegación; a este Tribunal de Conjuces le corresponde el análisis de los recursos de casación que fueran denegados por el tribunal a quo, los mismos que no reúnen los requisitos sustanciales y formales previstos en la Ley de Casación, por cuanto los recurrentes no han cumplido los presupuestos legales para la procedencia del recurso de casación, ya que la lectura del recurso del Doctor Rómulo Salazar Ochoa y como el mismo manifiesta, que ha dejado de ser Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo, se evidencia que no puede comparecer a título personal porque no se lo ha demandado en esa calidad y por ello carece de legitimación para intervenir, pues, a quien si se ha demandado es a la Defensoría del Pueblo a través de la Delegación Provincial de Loja; y, al ser la Defensoría del Pueblo un organismo del Estado que tiene personería jurídica propia, la representación legal de la misma es ejercida por el Defensor del Pueblo quien ejerce solamente la competencia y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la Ley, por ello su competencia es a nivel nacional e internacional conforme lo establece la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, y la delegación que otorgue es exigida por autorización de la misma Ley que la rige, y que está plenamente establecida en los artículos 9 y 10

de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en la cual se delega en el primer caso a los adjuntos primero y segundo y en el segundo caso a los Comisionados Provinciales que el designe para la representación de la Defensoría del Pueblo en cada provincia y no al Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo mediante resolución que se ampara en un reglamento, pues aceptar aquello implicaría el no respetar el orden jerárquico de aplicación de las normas que establece el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (...) Por tales consideraciones, no se admiten los recursos de casación del Doctor Rómulo Salazar Ochoa, ex – Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo, ni del doctor Ramiro Lovato Freire, Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo, quien actúa en representación del doctor Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo, y en consecuencia el de hecho al no ser legitimados pasivos en la presente causa y por ende no se cumple lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Casación (sic).

Antecedentes que originaron esta garantía constitucional

El comité pro mejoras y moradores del barrio Chaquircuña, parroquia El Cisne, cantón Loja, provincia de Loja, realizó una denuncia en la Defensoría del Pueblo en contra de la Dirección de Obras Públicas de Loja, del prefecto provincial, del alcalde del cantón Catamayo y del gerente general de la empresa Monterrey Azucarera Lojana Compañía Anónima (MALCA), porque supuestamente la empresa azucarera no les permite el paso por un camino público, teniéndolo cerrado con portones de hierro, madera y alambre para no dejarlos pasar.

El 11 de noviembre de 2010, el delegado provincial de la Defensoría del Pueblo avocó conocimiento del caso y dispuso a los denunciados que en el plazo de ocho días le contesten sobre la denuncia realizada. El 03 de febrero de 2011, el delegado provincial resolvió que la compañía MALCA retire de inmediato los portones de hierro o latón, las seguridades y candados colocados, que impedían el libre tránsito de vehículos, de los moradores del barrio Chaquircuña y de otros sectores aledaños.

Ante la decisión *ut supra*, la gerente general y representante legal de la compañía Agrícola y Comercial FLORCAÑA S. A., propietaria de la hacienda “La Viña”, que es administrada por la compañía MALCA, presentó demanda de plena jurisdicción o subjetivo, en contra del procurador general del Estado y el delegado provincial de la Defensoría del Pueblo en Loja el 11 de mayo de 2011, la misma que fue conocida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora el 12 de mayo de 2011.

Los jueces del referido Tribunal, el 01 de marzo de 2012, resolvieron aceptar parcialmente la demanda y declararon la ilegalidad y nulidad de la resolución del defensor del pueblo del 03 de febrero de 2011 y desecharon las demás pretensiones.

De la decisión antes mencionada, se solicitó aclaración y ampliación por el nuevo delegado de la Defensoría del Pueblo, así como también por el exdelegado, lo cual

fue atendido por los administradores de justicia el 15 de marzo de 2012, quienes expresan que la sentencia es clara y ha resuelto el asunto controvertido.

Inconformes con el fallo, el exdelegado de la Defensoría del Pueblo y el defensor del pueblo nacional, presentaron recurso de casación, que fue contestado por los jueces del Tribunal, mediante auto del 11 de abril de 2012 de la siguiente manera:

en el primer caso lo interpone (...) quien ha dejado de ser delegado provincial de la Defensoría del Pueblo (...) En el segundo caso, interpone recurso de casación (...) Defensor del Pueblo, funcionario que no ha sido demandado y por lo tanto no es parte del proceso.- Por estas consideraciones se deniega los recursos que anteceden.

Del auto *ut supra*, el exdelegado de la Defensoría del Pueblo y el defensor del pueblo nacional, presentaron recurso de hecho, el cual fue conocido por los conjuces del Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quienes el 14 de noviembre de 2013 resolvieron no admitir el recurso de casación y, en consecuencia, el de hecho, al no ser legitimados pasivos en la presente causa.

Posteriormente del referido auto, presentó la acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante, en su calidad de defensor del pueblo, sostiene que el auto impugnado en esta acción constitucional fue emitido el 14 de noviembre de 2013, por los conjuces del Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a través del cual se negó la admisión del recurso de hecho que interpuso por la negativa a trámite del recurso de casación de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe el 01 de marzo de 2012, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 0092-2011.

El legitimado activo sostiene que a través de la decisión expedida dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, se aceptó parcialmente la demanda contencioso administrativa intentada por Enid Marcela Hidalgo Gutiérrez, Gerente y representante legal de la compañía Agrícola y Comercial FLORCAÑA S.A., en la que se declaró la ilegalidad y nulidad de la resolución de 03 de febrero de 2011, emitida por la Delegación Provincial de Loja de la Defensoría del Pueblo.

Respecto a la decisión judicial impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, defensor del pueblo, expresó que el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto del 14 de noviembre de 2013, inadmitió el recurso de hecho presentado, por considerar que no es legitimado pasivo en la referida causa contenciosa administrativa, vulnerando de esta manera su derecho a la tutela judicial efectiva.

Sostuvo que la Constitución de la República y la ley le confieren al defensor del pueblo facultades para ejercer la representación de la Defensoría del Pueblo, por lo que desconocer su representación legal, atenta los intereses de dicha entidad pública.

Manifiesta también que dentro del auto de inadmisión del recurso de hecho dictado por los conjuces del Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no solo se desconoció la representación legal del defensor del pueblo, sino también su participación a través del director nacional jurídico como su delegado, debida y legalmente acreditado, hecho que provoca una completa indefensión, contrariando el mandato contenido en el artículo 75 de la Norma Suprema.

Alega que la decisión judicial impugnada a través de la presente acción constitucional, vulnera el derecho a la motivación, por cuanto en la misma, por un lado, se reconoce que la representación legal de la Defensoría del Pueblo le corresponde al defensor del pueblo, por otro lado niega que este pueda comparecer a juicio en nombre de su representada; es decir, no obstante que se reconoce que la Defensoría del Pueblo es la entidad demandada y que su representante legal, el defensor del pueblo, es quien está facultado para comparecer a su nombre, los conjuces demandados que inadmiten el recurso de hecho, niegan al defensor del pueblo su condición de parte del proceso.

Finalmente, el accionante expresó que los conjuces al establecer en el auto cuestionado la inadmisión del recurso de hecho, que el defensor del pueblo representante legal de la Defensoría del Pueblo, no podía solicitar tal pretensión por no ser parte procesal en la causa contenciosa administrativa, desconocieron el contenido del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que establece que el patrocinio de las entidades con personería jurídica y entidades autónomas de conformidad con la ley, incumbe a sus representantes legales, síndicos, directores o asesores jurídicos o procuradores judiciales.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por el fallo judicial impugnado

A criterio del accionante, a través del auto supuestamente se ha vulnerado la tutela judicial efectiva, determinada en el artículo 75; el debido proceso, señalado en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **l** y **m**, y el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos expuestos solicita a la Corte Constitucional que:

(...) declaren la vulneración de derechos ocasionada, dejen sin efecto el auto de 14 de noviembre de 2013, expedido por (...) Conjuces y Conjuceza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que califica inadmisibles el recurso de hecho presentado por la negativa a trámite del recurso de casación de la sentencia emitida por la Única Sala del Tribunal Distrital No. 5 de lo Contencioso

Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe el 1 de marzo de 2012 y dispongan se proceda a calificar la admisión del recurso de hecho por estar el Defensor del Pueblo facultado para interponerlo, a fin de que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia una vez aceptado, revise la sentencia cuya casación interpuse (sic).

Contestación a la demanda

Comparecencia del Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 15 de abril de 2014 a las 12h29, en lo principal expresa:

“(…) Que, señalo la casilla constitucional N. 018 para recibir notificaciones que me correspondan. Acompaño copia de mi nombramiento contenido en la acción de personal certificada que acredita mi comparecencia”. No emite pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción.

Comparecencia de los legitimados pasivos, conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Los doctores Héctor Mosquera Pazmiño, Daniella Camacho Herold y Francisco Iturralde Albán, en sus calidades de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito ingresado el 22 de abril de 2014 a las 10h01, en lo principal mencionan:

Que al ser la Defensoría del Pueblo un organismo del Estado que tiene personería jurídica propia, la representación legal de la misma es ejercida por el defensor del Pueblo, quien ejerce solamente la competencia y facultades que le sean atribuidas por la Constitución y la Ley. Que los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en la cual se delega en el primer caso a los adjuntos primero y segundo, y en el segundo caso a los comisionados provinciales que él designe para la representación de la Defensoría del Pueblo en cada provincia, y no al director nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo mediante una resolución que se ampara en un reglamento, pues aceptar aquello implicaría no respetar el orden jerárquico constitucional de aplicación de las normas que establece el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

Señalan también que en la sentencia impugnada no se vulneraron los derechos constitucionales que menciona el accionante, pues esta decisión fue debidamente motivada y se garantizó el debido proceso al enunciarse las normas legales aplicables al caso. Además, manifiestan que al negar el recurso de hecho interpuesto por la Defensoría del Pueblo se explicó su pertinencia al señalar motivadamente que el recurrente no había dado cumplimiento con lo que exige la Ley de Casación, la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre 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 dice: “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”. En el caso, el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, en su calidad de defensor del pueblo y representante legal de la Defensoría del Pueblo en todo el territorio nacional (institución demandada en el juicio contencioso administrativo por impugnación de resolución) se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, tanto más cuando el artículo 437 de la Constitución de la República que determina: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (...)” y del artículo 439 *ibídem*, que prescribe: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

Análisis constitucional

Objeto de la acción extraordinaria de protección

Esta garantía jurisdiccional se encuentra establecida en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. Como se ha reiterado en varios fallos constitucionales, el objeto de la acción extraordinaria de protección radica en la defensa de los derechos constitucionales y de las normas del debido proceso ante su vulneración a través de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hallen firmes o ejecutoriados, por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional se permite que dichas decisiones puedan ser objeto de análisis por parte del más alto órgano de justicia constitucional en el país, como es la Corte Constitucional.

Por tanto, esta Magistratura Constitucional garantiza los derechos consagrados en la Constitución y la supremacía de esta, frente a acciones y omisiones de los jueces ordinarios o constitucionales.

Así, el carácter garantista de la Constitución exige que ningún acto jurisdiccional quede fuera del control de constitucionalidad; en esta línea lo que se pretende es que la decisión judicial encuentre su constitucionalización a partir del ajuste de todos los actos de las funciones públicas a los mandatos dispuestos en la Norma Suprema.

En tal sentido, corresponde a este Organismo analizar si el auto dictado por los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 14 de noviembre de 2013 a las 16h50, que inadmitió los recursos de hecho y de casación, vulneró o no los derechos constitucionales alegados por el accionante.

Identificación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales citados por el legitimado activo en su demanda, ante lo cual plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto emitido el 14 de noviembre de 2013, por los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que no admitió el recurso de hecho y, en consecuencia, el de casación, por falta de legitimación pasiva en la causa ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución?
2. La resolución impugnada ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República?

Resoluciones de los problemas jurídicos

1. El auto emitido el 14 de noviembre de 2013, por los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que no admitió el recurso de hecho y en consecuencia el de casación, por falta de legitimación pasiva en la causa ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, prevista en el artículo 75 de la Constitución?

El accionante alega que los conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al haberle inadmitido el recurso de hecho y de casación, están impidiendo que el más alto Tribunal de justicia ordinaria ejerza el control de legalidad de una decisión en la que ha ignorado la comparecencia del representante legal de la entidad demandada; por tanto, el auto impugnado ha negado la tutela judicial efectiva que consagra la Constitución de la República.

En este contexto, concierne a este Organismo establecer en qué consiste la tutela judicial efectiva, y a continuación determinar si el fallo cuestionado ha vulnerado o no este derecho constitucional. En efecto, el artículo 75 de la Norma Suprema señala:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses,

con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

Este derecho se refiere a la garantía de la que goza toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, como integrante de una sociedad, de acceder a los órganos jurisdiccionales para el ejercicio o defensa de sus derechos e intereses legítimos, y a través de ellos obtener soluciones a las controversias jurídicas dentro de una causa donde se cumplan los condicionamientos previstos por el ordenamiento jurídico. El derecho constitucional *ut supra* no se circunscribe únicamente en garantizar el mero acceso a la jurisdicción, sino que además implica conseguir de los órganos encargados de la administración de justicia una decisión motivada y que la misma sea el resultado de un proceso llevado a cabo con estricto apego a los principios constitucionales y legales pertinentes a la materia.

En este sentido, el profesor Jorge Zavala Egas, expresa que:

(...) el derecho a la tutela judicial efectiva, impuso el derecho de toda persona a acceder a los jueces y mantener ante ellos la defensa de su pretensión jurídica en igualdad con las otras partes, así como el derecho de presentar pruebas, a obtener una decisión de fondo, sustentada en Derecho y a que el fallo se cumpla para que así el derecho subjetivo sea respetado o restituido o, finalmente, compensado. Es decir, el derecho fundamental a la tutela efectiva, cuando es exigible al juez, no le impone sólo la efectividad de la protección de los derechos fundamentales, sino que la tutela sea prestada de manera efectiva para todos los derechos. Es claro que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se cumple cuando el juez da respuesta y protege a toda y cualquier situación de derecho sustancial¹.

Por otra parte, respecto a este derecho constitucional, este Organismo, en sentencia N.º 127-14-SEP-CC del caso N.º 0942-12-EP expedida el 14 de agosto de 2014, ha manifestado que:

(...) en atención a como se encuentra concebida la tutela judicial efectiva, se puede concluir que es el derecho de toda persona no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino también a obtener por parte de la autoridad judicial la observancia y el respeto de las garantías previstas para el ejercicio de los derechos asistidos al accionante, para finalmente obtener una decisión fundada en derecho respecto de las pretensiones planteadas en el ejercicio legítimo de su derecho de acción, evitando así una decisión arbitraria por parte de la autoridad judicial².

El caso concreto tiene como antecedente el juicio contencioso administrativo N.º 0092-2011, seguido por Enid Hidalgo Gutiérrez, gerente y representante legal de la compañía agrícola y comercial FLORCAÑA S. A., en contra de la Defensoría del Pueblo; dentro de este juicio, los jueces

¹ Jorge Zavala Egas, Jorge Zavala Luque y José Acosta Zavala "Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional", Guayaquil-Edilex S.A, 2012, pp. 318-319

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-14-SEP-CC, caso N.º 0942-12-EP, p. 7

del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe dictaron sentencia el 01 de marzo de 2012, aceptando parcialmente la demanda y declarando la ilegalidad y nulidad de la resolución de la Defensoría del Pueblo-Loja, del 03 de febrero de 2011.

Posteriormente de la referida sentencia, el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, en su calidad de defensor del pueblo, interpuso recurso de casación, el cual fue negado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe. De esta negativa, el defensor del pueblo, a través de su delegado, el director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo, presentó recurso de hecho, el que a su vez, mediante auto emitido el 14 de noviembre de 2013, por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no fue admitido a trámite. De esta decisión se presentó esta garantía jurisdiccional.

Al constituirse el fallo judicial impugnado en un auto mediante el cual se inadmitió el recurso de hecho presentado respecto de la negativa a dar trámite a un recurso de casación, resulta necesario aclarar que el recurso de hecho es una institución propia del derecho procesal, pues por medio del mismo, se busca lograr que no sea únicamente la voluntad del juez cuya providencia se recurre, la que determine si el recurso procede o no. El recurso de hecho también es denominado recurso de queja por la doctrina; al respecto, Hernando Devis Echandía, expresa:

(...) cuando el juez de primera instancia se niega a otorgar apelación contra una sentencia o un auto, considerarlo inapelable, y cuando el tribunal superior niega la concesión del recurso de casación por cualquier motivo, si el recurrente considera equivocada tal decisión, puede pedir reposición del auto y en subsidio que se expida copia de la providencia recurrida y de las demás piezas pertinentes del proceso, para con éstas solicitar ante el superior que se le conceda el recurso denegado, quien así deberá hacerlo si lo encuentra procedente³.

El recurso de hecho se encuentra regulado de acuerdo a normas específicas y parámetros preestablecidos por el ordenamiento jurídico, a fin de que dote de seguridad jurídica a las partes procesales, evitando constituirse en un mecanismo de dilación innecesaria. De ahí que la Ley de Casación, en su artículo 9 establece que si se niega a trámite el recurso de casación, la parte recurrente puede, dentro del término de tres días, interponer el recurso de hecho, el cual debe ser conocido y resuelto por el correspondiente Tribunal de Casación⁴. Entonces, una vez que quedó aclarada la

naturaleza del recurso de hecho que se presentare respecto de decisiones que nieguen el trámite de un recurso de casación, conviene referirnos y examinar al auto cuestionado, a fin de determinar si con el mismo se vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en la Corte Nacional de Justicia.

Tal como se advirtió precedentemente, el auto impugnado fue dictado el 14 de noviembre de 2013, por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a través del cual se resolvió el recurso de hecho planteado por el defensor del pueblo ante la negativa de dar trámite al recurso de casación que interpuso respecto de la ya referida sentencia contenciosa administrativa, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe y que le fue desfavorable. Así, dentro del auto impugnado se estableció lo siguiente:

(...) los recurrentes no han cumplido los presupuestos legales para la procedencia de recurso de casación (...) **al ser la Defensoría del Pueblo un organismo del Estado que tiene personería jurídica propia, la representación legal de la misma es ejercida por el Defensor del Pueblo (...) y no al Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo mediante resolución que se ampara en un reglamento**, pues aceptar aquello implicaría el no respetar el orden jerárquico de aplicación de las normas que establece el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.- (...) Por tales consideraciones, no se admiten los recursos de casación del Doctor Rómulo Salazar Ochoa, ex – Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo, ni del doctor Ramiro Lovato Freire, Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo, quien actúa en representación del doctor Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo, y en consecuencia el de hecho al no ser legitimados pasivos en la presente causa y por ende no se cumple lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Casación. (Énfasis fuera de texto).

De la lectura de la decisión judicial impugnada se establece que los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia argumentaron de entrada que la institución pública recurrente no habría cumplido con los presupuestos legales para la procedencia del recurso de casación, por cuanto: “(...) al ser la Defensoría del Pueblo un organismo del Estado que tiene personería jurídica propia, la representación legal de la misma es ejercida por el Defensor del Pueblo (...) y no al Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo mediante resolución que se ampara en un reglamento, pues aceptar aquello implicaría el no respetar el orden jerárquico de aplicación de las normas que establece el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (...)”. En base a estas razones, posteriormente resolvieron no admitir el recurso de casación que fue presentado por el doctor Ramiro Lovato Freire, director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo, a nombre del defensor del pueblo, “y en consecuencia el de hecho”, por cuanto a criterio de los jueces casacionistas, el recurrente tampoco sería el “legitimado pasivo” “en la presente causa”.

Eso significa que según los conjuces demandados, la razón principal para inadmitir el recurso de casación “y en consecuencia” el de hecho, consiste en que al haber sido

³ Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso*, Editorial Universidad, segunda edición, Buenos Aires, 1997, pp. 515-516

⁴ El artículo 9 de la Ley de Casación dispone: “Si se denegare el trámite del recurso, podrá la parte recurrente, en el término de tres días, interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el juez u órgano judicial respectivo, éste sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del trámite del recurso deberá ser fundamentada.

Concedido el recurso de hecho, se dejarán copias de la sentencia o auto recurridos para continuar la ejecución, salvo que el recurrente solicite la suspensión de ésta, constituyendo caución conforme lo previsto en esta Ley.

La Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en la primera providencia y dentro del término de quince días, declarará si admite o rechaza el recurso de hecho; y, si lo admite, procederá conforme lo expuesto en el artículo 13”.

presentado el recurso de casación por parte del doctor Ramiro Lovato Freire, director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo, quien no tendría la representación legal de la Defensoría del Pueblo, sino que aquella la ostentaría el defensor del pueblo, no se habrían cumplido con “los presupuestos legales” para la procedencia del recurso.

Al respecto, y de la revisión de las constancias procesales, se encuentra que de fojas 642 a 645 consta el recurso de casación presentado por el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, en su calidad de defensor del pueblo, representado por su delegado, el doctor Ramiro Lovato Freire, como director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, de fojas 651 a 652, consta el recurso de hecho también presentado por el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, representado por su delegado, el doctor Ramiro Lovato Freire, como director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo.

Los referidos recursos de casación y de hecho fueron presentados adjuntando la resolución N.º 017-DPE-DNJ-2012-MRA del 17 de febrero de 2012, mediante la cual el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, como defensor del pueblo, delega al director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo, para que intervenga a nombre y en representación del defensor del pueblo, personalmente o con el patrocinio de un profesional del derecho, en todas las causas constitucionales, judiciales o administrativas en las que sea parte la institución pública, pudiendo presentar las correspondientes acciones y recursos para la defensa de los intereses de la misma.

La referida resolución se originó en el Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo⁵, que en su artículo 28 literal **k**, dispone que la Dirección Nacional Jurídica ejercerá, entre otras, las funciones que sean delegadas por el defensor del pueblo, la ley y reglamentos. Este reglamento, a su vez, tuvo como base jurídica a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo⁶, que dispone en su artículo 8 literales **a**, **b** y **c** que el defensor del pueblo ejerza la representación y administración de la Defensoría del Pueblo y le corresponde organizar la institución en todo el territorio nacional, para lo cual puede dictar los reglamentos y resoluciones que sean necesarios.

En este orden de ideas, se debe destacar que el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado determina que las entidades y organismos del sector público e instituciones autónomas del Estado, con personería jurídica, comparecerán por intermedio de sus representantes legales o procuradores judiciales. En este sentido, el inciso segundo del referido artículo prescribe:

⁵ El Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo fue publicado en el Registro Oficial N.º 74, el 25 de noviembre de 2009.

⁶ La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo fue publicada en el Registro Oficial N.º 7, el 20 de febrero de 1997, siendo su última reforma el 25 de septiembre de 2012.

El patrocinio de las entidades con personería jurídica y entidades autónomas de conformidad con la ley o los estatutos respectivos, incumbe a sus representantes legales, síndicos, directores o asesores jurídicos o procuradores judiciales, quienes serán civil, administrativa y penalmente responsables del cumplimiento de esta obligación, en las acciones u omisiones en las que incurrieren en el ejercicio de su función, sin perjuicio de las atribuciones y deberes del Procurador. (Énfasis fuera del texto).

De acuerdo a la norma transcrita, es factible que el patrocinio de las instituciones públicas que cuentan con personería jurídica y que son autónomas de acuerdo con la ley o los correspondientes estatutos, tal como en efecto lo es la Defensoría del Pueblo, puede ser ejercido por los directores jurídicos o procuradores judiciales de aquellas.

En consecuencia, en el caso sub júdice, la Defensoría del Pueblo, al tener personería jurídica y autonomía de conformidad con la Constitución de la República⁷ y de acuerdo a su artículo 28 literal **k** del Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo y artículo 8 literales **a**, **b** y **c** de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ha permitido que el defensor del pueblo haya delegado a su director nacional jurídico para que actúe a su nombre y en representación de dicha entidad pública en los diferentes juicios, como en el presente caso; situación que guarda armonía con el analizado artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que permite a los directores jurídicos de las entidades públicas con personería jurídica, previo el cumplimiento de los presupuestos procesales y normativos correspondientes, patrocinar a dichas instituciones estatales.

Por lo tanto, el doctor Ramiro Lovato Freire, en su calidad de director nacional jurídico de la Defensoría del Pueblo, al haber presentado los recursos de casación y de hecho, objeto de análisis, lo ha realizado conforme a la delegación expresa del doctor Ramiro Rivadeneira Silva, en su calidad de defensor del pueblo, y de acuerdo al Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, cumpliendo, por ende, con las previsiones legales y procesales para patrocinar a la institución en cuestión en el estado en el que se encontraba dicho juicio contencioso administrativo.

Por otra parte, en atención a la garantía del cumplimiento de las normas jurídicas y derecho de las partes, prevista en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, así como la seguridad jurídica determinada en el artículo 82 *ibidem*, resulta ineludible que esta Corte Constitucional refiera al precepto legal constante en el artículo 4 de la

⁷ Artículo 214 de la Constitución de la República dispone: “La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior”.

Ley de Casación⁸, que sirvió de fundamento para negar el recurso de hecho y en consecuencia el de casación, ya que la facultad de su interposición únicamente es a la parte procesal que haya recibido agravio en la sentencia o auto expedido. En otras palabras, solo las partes que han intervenido en el proceso están legitimadas para presentar el recurso extraordinario, ya sea por sus propios derechos o en calidad de representante legal o procurador judicial, en cuyo caso deberán acreditar tal calidad y cumplir con todos los requisitos y formalidades exigidos en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en palabras del connotado tratadista procesalista Hernando Devis Echandía:

Ha de tenerse presente que la legitimación de la causa determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda, en cada caso concreto, y por tanto, si es posible resolver la controversia que respecto a esas pretensiones existe, en el juicio, entre quienes figuran en él como partes (demandante, demandado e intervinientes); en una palabra; si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo, por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis⁹.

En base a lo dicho anteriormente, la consideración de los conjuces demandados para restringir la condición de legitimación a la Defensoría del Pueblo en la interposición de recursos ante la Corte de casación por la supuesta falta de representación legal, constituye en un argumento arbitrario y ajeno a los presupuestos fácticos y de derecho; en consecuencia, el no haber sido admitido a trámite el recurso de hecho en examen, en base a un razonamiento extraño a la realidad jurídica y procesal, hace que se verifique la vulneración del acceso al recurso extraordinario en la Corte de casación a la Defensoría del Pueblo, pues se impidió que no prospere de manera ilegítima e ilegal la impugnación que dicha institución pública presentó respecto de la negativa en dar trámite de la acción de casación.

Por tanto, al ahora accionante no se le garantizó el acceso a la justicia, pues no le permitieron probar y contradecir los fundamentos de la otra parte, porque le pusieron trabas en el auto impugnado, colocando en un estado de incertidumbre a la Defensoría del Pueblo, al recibir de los conjuces nacionales una respuesta negativa con una argumentación inconsistente e incongruente al decir que esta institución no era parte del proceso, cuando del análisis del expediente se puede observar que fueron parte de la causa desde el inicio de la demanda, por lo que los operadores jurídicos no tutelaron el acceso a la justicia al defensor del pueblo para hacer valer sus derechos, vulnerando de esta manera la tutela judicial efectiva.

⁸ Ley de Casación.- Artículo 4.- Legitimación.- El recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquella. No será admisible la adhesión al recurso de casación.

⁹ Devis Echandía Hernando. *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*. Madrid, 1996

Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional concluye que los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al dictar el auto del 14 de noviembre de 2013, vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, establecida en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. El auto impugnado ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, establecida en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución?

El accionante aduce en su demanda de acción extraordinaria de protección que el auto que inadmite el recurso de hecho propuesto por la Defensoría del Pueblo, contiene una evidente contradicción, pues por un lado dice que el defensor del pueblo es quien ejerce la representación legal de la entidad a nivel nacional e internacional, pero más adelante indican que él no es parte del proceso, cuando la institución es parte del mismo desde el inicio de la acción contenciosa; por esa razón, considera que los conjuces no cumplieron con el deber de motivar su resolución. Al respecto, este derecho constitucional se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, que señala:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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

De la norma antes transcrita se desprende que la motivación de la sentencia, auto o resolución, constituye el elemento esencial del derecho al debido proceso, pues permite a las personas naturales y jurídicas determinar cuál ha sido el accionar del administrador de justicia y si él mismo lo ha realizado conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia. Esta garantía constitucional, denominada motivación, permite a los individuos conocer de manera clara, precisa y concisa la explicación de los argumentos y las razones que tuvo determinada autoridad pública para tomar una decisión en el sentido que lo ha hecho; por eso, la motivación de las resoluciones judiciales o administrativas debe expresar las razones de hecho y de derecho que conducen al órgano jurisdiccional a tomar determinada decisión, en la cual no cabe la arbitrariedad del juzgador, que está obligado a interpretar y aplicar las leyes de acuerdo con los preceptos y principios constitucionales, por mandato del artículo 11 numeral 5 de la Constitución¹⁰.

¹⁰ Artículo 11.- (...) 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia.

La importancia de motivar las decisiones judiciales ha sido decantada por este Organismo en sentencia N.º 062-15-SEP-CC dentro del caso 0534-11-EP, expedida el 11 de marzo de 2015, manifestando lo siguiente:

Este mandamiento de motivar las sentencias o resoluciones tiene por objeto garantizar a la comunidad jurídica, en general, que tenga pleno conocimiento de las razones que sustentan la sentencia o resolución emitida, la misma que debe estar sujeta a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente y obviamente, en primer lugar, a los contenidos constitucionales. La motivación de las sentencias consiste en establecer las razones por las cuales se acepta o niega las pretensiones de las partes procesales y a su vez garantizar al justiciable que la sentencia o resolución dictada en un determinado proceso no es producto de la arbitrariedad y que, por el contrario, se sustenta en la interpretación racional del ordenamiento jurídico-constitucional. Dentro de esta lógica, los jueces y tribunales tienen la obligación de interpretar y aplicar las normas del ordenamiento jurídico conforme a los preceptos y principios constitucionales, a efectos de dotar de contenido al derecho constitucionalmente declarado, evitando así su restricción o menoscabo¹¹.

En consecuencia, este Organismo ha determinado ciertos parámetros para que una sentencia, auto o resolución se encuentre debidamente motivado, mismo que está conformado por tres requisitos fundamentales que deben ser considerados por los administradores de justicia al emitir sus decisiones, siendo estos presupuestos la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. Al respecto, esta Magistratura Constitucional, en sentencia N.º 056-15-SEP-CC dentro del caso N.º 0378-11-EP, expedida el 04 de marzo de 2015, ha señalado que:

Una decisión **razonable** está fundamentada en los principios constitucionales y normativa relacionada al caso en concreto. La decisión **lógica** tiene relación con la coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión **comprensible** debe tener claridad en el lenguaje, para que sea entendida por el auditorio social, más allá de las partes procesales¹².

Respecto al requisito de la razonabilidad, se debe tener en cuenta que la resolución, sea judicial o administrativa, no debe imponer criterios contrarios a la Norma Suprema, sino que debe fundarse en normas constitucionales, legales y jurisprudenciales aplicables al caso concreto, esto es, que el administrador de justicia debe remitirse al tema que le ponen en su conocimiento, por lo que el fallo debe estar amparado en principios constitucionales o en instrumentos internacionales de derechos humanos o en las normas vigentes del país, mismos que deben estar relacionados al *thema decidendum*, y no a cualquier disposición extraña al tema, es decir, tanto la argumentación como la justificación

del operador jurídico no debe estar apartada, equivocada o fusionada con otros razonamientos, propios de otras materias o acciones. Por tanto, la motivación debe estar libre de rarezas o problemas, de maniobras y de exigencias de determinados pensamientos y concepciones personales de los jueces, pues las razones aparentes provocan sentencias arbitrarias, indebidamente justificadas en derecho. En consecuencia, el objetivo de este requisito es descubrir y/o descartar los argumentos equivocados en la resolución emitida por el juzgador.

A fin de establecer si existió o no el cumplimiento de la razonabilidad por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en el auto impugnado, se debe precisar que el mismo consta de dos considerandos: En el primero indican que el recurso de hecho fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 9 de la Ley de Casación, lo cual no vulnera el debido proceso. En el segundo y último considerando los conjuces analizan el tercer inciso del artículo 8 de la Ley de Casación, en vista de que tenían que revisar cuáles fueron los motivos del tribunal *a quo* para inadmitir el recurso de casación, lo cual para ellos fue jurídicamente inadmitido; de ahí mencionan los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo que tratan sobre los adjuntos y los comisionados provinciales del defensor del pueblo y por último terminan indicando el artículo 4 de la Ley de Casación, al mencionar que el defensor del pueblo no cumple con lo establecido en el referida norma, esto es, que no es legitimado pasivo y al no serlo, no es parte del proceso.

Conforme lo expuesto, los conjuces de la Sala fundan su decisión en que el defensor del pueblo no tiene legitimación para intervenir, inobservando lo que determina el artículo 214 de la Constitución de la República, en lo que concierne al tener jurisdicción nacional y personería jurídica; los artículos 1 y 8 literales **a**, **b** y **c** de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en lo que corresponde a que el defensor del pueblo es el representante legal de la Defensoría del Pueblo. Por tanto, los razonamientos que utilizaron los conjuces para llegar a esa conclusión son contrarios a las normas constitucionales y legales, por lo que se apartaron de este requisito, incumpliendo con el elemento de la razonabilidad.

En cuanto al requisito de la lógica, el administrador de justicia debe de verificar si la resolución contiene coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Así lo ha manifestado este Magistratura Constitucional en sentencia N.º 232-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1388-12-EP, expedida el 17 de diciembre de 2014, al expresar que:

(...) es el resultado de la coherencia materializada en la interrelación que surge entre las premisas fácticas, las normas legales aplicadas al caso concreto y la posterior decisión. La mencionada interrelación se identifica con la línea de causalidad que mantiene una sentencia, la misma que se configura con la presencia de una causa (premisas fácticas)

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-15-SEP-CC, caso N.º 0534-11-EP, pp. 8-9

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 056-15-SEP-CC, caso N.º 0378-11-EP, p. 10

vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión –esta última, conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión¹³.

Bajo este parámetro, los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el acápite segundo del auto impugnado, consideran que el defensor del pueblo no es parte procesal y por lo tanto no puede comparecer en la causa, siendo su premisa mayor el artículo 4 de la Ley de Casación, en cuanto a su premisa menor, esto es, los fundamentos fácticos, mencionan que a quien se ha demandado es a la Defensoría del Pueblo a través de la Delegación Provincial de Loja, pero como el accionante delegó para que intervenga al director nacional jurídico, a nombre y representación de él, no le admitieron el recurso, porque las únicas personas que podrían hacerlo son los adjuntos primero y segundo, así como los comisionados provinciales, para culminar diciendo que niegan el recurso de hecho y en consecuencia el de casación, por cuanto no es legitimado pasivo.

Según consta en el expediente, el doctor Ramiro Rivadeneira Silva, en su calidad de defensor del pueblo, había delegado al doctor Ramiro Lovato Freire, director nacional jurídico, para que intervenga en representación de la Defensoría del Pueblo y presente recurso de casación y de hecho, por considerar que la entidad había sufrido agravio en la sentencia expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Al respecto, los conjuces no consideraron que la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegación Provincial de Loja, fue la entidad demandada por la señora Enid Hidalgo Gutiérrez como representante legal de la compañía Agrícola y Comercial FLORCAÑA S. A., desde el inicio de la acción contenciosa y, por lo tanto, era parte procesal en la referida causa, por lo que resulta evidente que los operadores de justicia inobservaron que el ahora accionante tenía la atribución de delegar al director nacional jurídico para que asuma la defensa y pueda presentar los escritos que fuesen necesarios para los intereses de la institución.

Asimismo, las premisas utilizadas por los conjuces nacionales no guardan coherencia con la conclusión y la decisión final adoptada, pues no consta una argumentación lógica apropiada entre la parte considerativa y la parte resolutive del fallo cuestionado. Por tanto, las razones y motivos que tuvieron para concluir en no admitir el recurso de casación y en consecuencia el de hecho por no ser legitimado pasivo en la presente causa, son totalmente erróneos e improcedentes, como se indicó en el primer problema jurídico. En consecuencia, esta Corte Constitucional observa que en el auto impugnado se ha evidenciado incoherencia entre las premisas y la conclusión, por lo que la decisión tomada por los administradores de justicia no ha sido justificada, careciendo por lo tanto del requisito de la lógica.

Por último, el requisito de la comprensibilidad se refiere

a que el pensamiento del juzgador debe ser lo suficiente y bastante aprehensible, comprensible y examinable, y no dejar lugar a dudas sobre las ideas que pronuncia, esto es, que los operadores de justicia deben expresarse en un lenguaje claro que permita la comprensión de su pensamiento y pueda ser entendido por los destinatarios y en general el eventual lector, a fin de que tengan una cabal comprensión de lo que pronuncian en sus resoluciones. Al respecto, este Organismo en sentencia N.º 016-14-SEP-CC, expedida el 22 de enero de 2014, dentro del caso 1348-12-EP, ha expresado que:

Dicho elemento es parte esencial del derecho a la motivación ya que una sentencia se dirige principalmente a una o varias personas que no necesariamente tienen la preparación técnica de un juez, por lo que esta debe ser clara, asequible, comprensible para el lector, además de contener los argumentos de hecho y de derecho como fundamento de la resolución judicial¹⁴.

Asimismo, el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, advierte que:

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 de derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

Enfocándonos en el caso concreto, de la revisión del auto impugnado se observa que los conjuces de la Sala Contenciosa Administrativa, en el acápite segundo consta la siguiente afirmación

(...) pues a quien si se ha demandado en esa calidad es a la Defensoría del Pueblo a través de la Delegación Provincial de Loja; y, al ser la Defensoría del Pueblo un organismo del Estado que tiene personería jurídica propia, la representación legal de la misma es ejercida por el Defensor del Pueblo quien ejerce solamente la competencia y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la Ley, por ello su competencia es a nivel nacional e internacional conforme lo establece la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (...) no se admiten los recursos de casación (...) del doctor Ramiro Lovato Freire, Director Nacional Jurídico de la Defensoría del Pueblo, quien actúa en representación del doctor Ramiro Rivadeneira Silva Defensor del Pueblo, y en consecuencia el de hecho al no ser legitimados pasivos en la presente causa y por ende no se cumple lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Casación (sic).

Ahora bien, como se observa en el párrafo precedente, este Organismo encuentra la existencia de una falta de claridad y una confusión total a renglón seguido, pues resulta incierta y contradictoria en su contenido, así por ejemplo, en lo referente a que el defensor del pueblo no puede ser parte procesal en el presente expediente, cuando los mismos administradores de justicia indican que el ahora

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 232-14-SEP-CC, caso N.º 1388-12-EP, p. 11

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-14-SEP-CC, caso N.º 1348-12-EP, p. 14

accionante ejerce la representación legal de la misma, al manifestar textualmente que “(...) la representación legal de la misma es ejercida por el Defensor del Pueblo (...) al no ser legitimados pasivos en la presente causa”, en tal virtud se concluye que el fallo, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, genera una confusión al decir que el defensor del pueblo es el representante legal, para después expresar que no es legitimado pasivo, creando una incomprensión a los destinatarios y en general al eventual lector de la resolución. Por tanto, del examen realizado a la decisión impugnada, al no existir claridad en lo que se ha señalado, ni una buena redacción en lo descrito, no cumple con el requisito de comprensibilidad.

La Corte Constitucional, en sentencia N. 232-14-SEP-CC, expedida el 17 de diciembre de 2014, dentro del caso N.º 1388-12-EP, manifestó que:

(...) los términos y el lenguaje empleados en la sentencia impugnada, no son claros e inteligibles, por la manera en como esta se encuentra redactada, lo cual no permite su comprensión, como se dijo en líneas anteriores, la Sala mantiene una premisa para la resolución del caso, pero su conclusión es totalmente discordante, lo cual causa confusión al auditorio social¹⁵.

De las consideraciones expuestas se desprende que el auto impugnado carece de los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, lo cual conlleva a la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en su garantía del derecho a la defensa por falta de motivación.

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 vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto el auto dictado el 14 de noviembre de 2013, por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 212-2012.
 - 3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales,

esto es, al momento antes de dictar el auto del 14 de noviembre de 2013; en consecuencia disponer que previo sorteo, se conforme otro Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que conozca y resuelva la causa conforme a la Constitución, la Ley y la jurisprudencia dictada por esta Corte.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2199-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 03 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **Secretario General (E)**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 243-15-SEP-CC

CASO N.º 0646-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El licenciado Fausto Gil Sáenz Zavala en su calidad de director provincial de educación del Azuay, presenta acción

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 232-14-SEP-CC, caso N.º 1388-12-EP, p. 12

extraordinaria de protección fundamentada en el artículo 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador en contra de la sentencia dictada el 22 de marzo de 2011 a las 11h00, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 56-11, que revoca la sentencia del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los expedientes fueron remitidos a la Corte Constitucional mediante oficio N.º 68-SSEPJA-11 del 15 de abril de 2011, suscrito por el doctor Edgar Ávila Enderica, secretario relator de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

El 18 de abril de 2011, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 18 de julio de 2011 a las 17h11, admitió a trámite la acción planteada. Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió al ex juez constitucional Edgar Zárate Zárate actuar como ponente, quien, mediante providencia del 30 de agosto de 2012, dispuso notificar a los jueces que emitieron la decisión impugnada para que en el término de 15 días presenten un informe motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; se haga conocer de este auto a la señora Enma María Siguenza Alvarado tercera interesada en el proceso y además, se cuente con el procurador general del Estado.

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

El 03 de enero de 2013, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de las causas, correspondiendo al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa sustanciar la presente, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, mediante el cual se remite el expediente del caso N.º 0646-11-EP.

Mediante providencia del 14 de julio de 2015, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el 22 de marzo de 2011, la cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

Si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de la accionante, más (sic) lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/ o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante; es decir el límite establecido por el propio Constituyente de Montecristi, no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por los años de servicio de la accionante, para lo cual se considerará lo ya recibido (USD 12.000) y evitar que reciba una cantidad superior a la merecida. Haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto y en aplicación al principio de la administración de justicia establecido en el artículo 169 de la Carta Fundamental, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, desechando el recurso interpuesto revoca la sentencia recurrida y dispone que en el término de quince días se proceda a la liquidación conforme establece el Mandato tantas veces invocado. En atención a lo dispuesto en el Art. 86 No. 5 de la Carta Magna, y numeral 1 del Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ejecutoriada esta sentencia, remítase copia del fallo a la Corte Constitucional. Sin Costas. Con el ejecutorial, devuélvase el proceso al Juzgado de origen (...).

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La señora Enma María Siguenza Alvarado presenta acción de protección en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay y solicita que se adopten todas las medidas de reparación integral que remedien de manera inmediata, las consecuencias de la ilegítima omisión por parte de la administración, al no acatar el Mandato N.º 2 para la jubilación de la recurrente.

La acción de protección fue conocida y resuelta en primera instancia por los jueces del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay, quienes, en sentencia, resolvieron declarar sin lugar la acción de protección deducida, por considerar que la accionante no demostró la violación de un derecho constitucional, ni justificó que no existen otras vías para hacer su reclamo, deduciéndose de la demanda la pretensión de que la accionante aspiraba a una reparación económica.

La señora Enma María Siguenza Alvarado apela dicha decisión, la misma que es tramitada por la Segunda

Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. La Sala revoca la sentencia de primera instancia y admite la acción de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante sobre lo principal, plantea las siguientes argumentaciones:

La sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues no consideraron la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC dentro del caso N.º 0040-09-AN del 13 de abril de 2010 en la cual, se establece el alcance del Mandato Constituyente N.º 2. El accionante señala que la acción de protección no opera frente a situaciones jurídicas de hecho en donde no existe un acto de autoridad pública que tiene consecuencias jurídicas en el orden de los administrados o aún más sobre supuestas omisiones de la administración.

Sostiene además el accionante que los jueces en su fallo, inobservan el artículo 173 de la Constitución de la República que se refiere a que los actos administrativos pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa así como también ante los órganos de la Función Judicial; pero la acción de protección no puede plantearse en contra de actos de carácter normativo o contra actos de autoridad en ejercicio de la función pública pues, la excepcionalidad propia de las garantías jurisdiccionales procede cuando no existe otra vía para reparar las violaciones a los derechos. Señala el accionante que el procedimiento que se debió seguir es el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de la interposición del recurso subjetivo o de plena jurisdicción.

Adicionalmente, expresa que la resolución dictada vulnera el derecho al debido proceso pues no existe una adecuada fundamentación al carecer de valor y eficacia jurídica, produciendo arbitrariedad e indefensión. Además manifiesta, que la motivación en esta resolución constituye un requisito meramente formal, cuando de modo imperativo resulta ser un elemento de fondo que debe sustentar una decisión basada en derecho.

Señala, que los jueces al emitir su sentencia actuaron sin competencia, según lo dispone el Código de Procedimiento Civil y de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Función Judicial que trata sobre el principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos, relativos a actos de la administración pública o tributaria impugnables en sede jurisdiccional.

El accionante considera que los jueces mediante su fallo no tenían competencia para tratar asuntos de mera legalidad, violentando de este modo garantías constitucionales al pronunciarse sobre asuntos de legalidad, irrespetando lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados por la decisión judicial

El accionante considera que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 22 de marzo de 2011, ha vulnerado sus derechos y garantías constitucionales del debido proceso, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I y, el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

El accionante en su demanda solicita lo siguiente:

Por encontrarse reunidos los requisitos establecidos en los artículos 94, 437 de la Constitución; artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por existir una flagrante vulneración de los Derechos Constitucionales antes esgrimidos, SOLICITO que se admita LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Jueces Provinciales de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, respetando la resolución del Juez Constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por ENMA MARIA SIGUENZA ALVARADO.

Contestaciones a la demanda

Argumentos de la parte accionada

Pese a haber sido legal y debidamente notificados con el auto de avoco de conocimiento, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no han presentado el informe de descargo solicitado.

Procuraduría General del Estado

El doctor Jorge Badillo Coronado en su calidad de director nacional de Patrocinio, subrogante, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a fojas 21 del proceso constitucional señala la casilla para notificaciones, sin emitir pronunciamiento alguno respecto de la acción extraordinaria de protección propuesta.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0646-11-EP con

el fin de establecer si la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 22 de marzo de 2011, ha vulnerado o no los derechos alegados.

Legitimación activa

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

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca en sentencias o autos definitivos. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

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

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

Cabe señalar que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar

la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que las decisiones judiciales se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

En tal sentido, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

Determinación del problema jurídico

Por los antecedentes anotados, esta Corte Constitucional sintetiza los derechos supuestamente vulnerados al accionante en la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

¿Se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica en la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 0056-2011?

Resolución del problema jurídico

¿Se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica en la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 0056-2011?

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 82 establece que el derecho a la seguridad jurídica consiste en el respeto a las disposiciones constitucionales y en la existencia de normas que forman parte del ordenamiento jurídico, las cuales deben ser previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En virtud de ello, corresponde a las autoridades públicas el acatamiento de dichas normas a fin de generar certeza y confianza en la estructura jurídica del Estado.

Respecto de este derecho, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 143-14-SEP-CC, ha señalado que:

En este sentido, este derecho genera en todas las autoridades públicas una obligación de aplicación de la normativa pertinente a cada caso concreto, que tome como base fundamental la Constitución de la República y los derechos constitucionales que en ella se reconocen. De esta forma, las personas adquieren seguridad en cuanto al destino de sus derechos, ya que el ordenamiento jurídico previamente establece una consecuencia para cada hecho determinado².

De lo expuesto, la seguridad jurídica genera un ámbito de confianza de los ciudadanos frente a las actuaciones de los

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

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 143-13-SEP-CC, caso N.º 2225-13-EP.

poderes públicos, las mismas que deben estar acordes a las disposiciones constitucionales y la normativa previamente establecida, y que debe ser aplicada por las autoridades competentes.

El accionante en su demanda manifiesta que existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, toda vez que los jueces provinciales de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay inobservaron la normativa aplicable al caso concreto y los pronunciamientos dictados por la Corte Constitucional en referencia al alcance del Mandato Constituyente N.º 2; es decir, que no han aplicado las normas ni la jurisprudencia constitucional dictada al respecto.

A fin de determinar si en el presente caso se vulneró o no el derecho constitucional a la seguridad jurídica, es preciso remitirnos al análisis de la naturaleza jurídica y efectos del Mandato Constituyente N.º 2, que se encuentra incorporado dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En tal sentido, debemos indicar que el pueblo ecuatoriano a través de la consulta popular del 15 de abril de 2007, aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la cual, investida de plenos poderes, resolvió dictar dentro del ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 2 numeral 2 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente³, el Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2008.

El mandato citado, establece dentro de sus objetivos la eliminación de ciertos privilegios de carácter remunerativo y salarial, suprimiendo las distorsiones ocasionadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas, que se pagaban en ciertas entidades del Estado mediante recursos públicos; pues, a pretexto de su autonomía, se fijaron anteriormente remuneraciones mensuales y salarios que violentaban principios de igualdad en materia laboral. En suma, el Mandato Constituyente N.º 2 establece parámetros que permiten superar distinciones injustificadas en el sistema remunerativo, a través, entre otros, de la fijación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por desvinculación de los servidores públicos.

En este contexto, el artículo 8 del referido Mandato Constituyente dispone lo siguiente:

El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador

privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso.

Sobre el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, es pertinente citar lo manifestado por la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de la sentencia N.º 001-10-SAN-CC⁴, que establece:

El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los toques máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público [...] Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente N.º 2, y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez característica de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular, cuyo receptor es una persona individual y concreta.

Adicionalmente, en su sentencia N.º 002-12-SAN-CC⁵, la Corte Constitucional, para el período de transición, determina que:

[...] Una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N.º 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos básicos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición “hasta”, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas.

En virtud de lo expuesto, es posible establecer que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene una naturaleza abstracta, pues esta norma no determina valores fijos a ser cancelados en los procesos tanto de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, sino que esta norma establece los toques máximos de pago, que deben ser observados por las autoridades.

³ El artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente del 11 de diciembre del 2007, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º. 236 del 20 de diciembre del 2007, dispuso: “En el ejercicio de sus poderes, la Asamblea Constituyente aprobará: [...] 2. Mandatos Constituyentes: Decisiones y normas que expida la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus plenos poderes. Estos mandatos tendrán efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 001-10-SAN-CC, de 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N.º 196, de 19 de mayo de 2010.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 002-12-SAN-CC, de 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 735 de 29 de junio de 2012.

En este contexto, es necesario citar que la SENRES, actual Ministerio de Relaciones Laborales, de conformidad con el artículo 229 de la Constitución de la República⁶, fue el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones encargado de fijar los parámetros de los montos para las indemnizaciones; pues, mediante Decreto Ejecutivo N.º 1701 en su disposición transitoria segunda⁷, se determina que esta institución establecerá los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncias voluntarias para acogerse a la jubilación de los servidores públicos y concordantemente, con lo manifestado, se expide la Resolución N.º SENRES-2009-00200⁸, en la cual se fijan los valores para jubilaciones de los servidores públicos que se acojan a los beneficios de la jubilación.

Es precisamente bajo criterios de carácter técnicos, que la SENRES, a fin de evitar cálculos discrecionales o discriminatorios en la asignación y pago de las indemnizaciones a los servidores públicos, procedió a establecer los lineamientos de la jubilación voluntaria para lo cual, se fijaron los valores que varían de manera progresiva para aquellos servidores según la edad y años de servicio en el sector público, de conformidad con la resolución de SENRES, citada en el inciso anterior.

En la sentencia impugnada, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay manifestaron que:

[...] Si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como de la liquidación respectiva de DOCE MIL DÓLARES a propósito de la jubilación de la accionante, más lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante; es decir el límite establecido por el propio Constituyente de Montecristi, no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por los años de servicio de la accionante, para lo cual se considerará lo ya recibido (USD 12.000) y evitar que reciba una cantidad superior a la merecida. Haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto y en aplicación al principio de la administración de justicia establecido en el artículo 169 de la Carta Fundamental, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, desechando el recurso interpuesto revoca la sentencia recurrida y dispone que en el término de quince días se proceda a la liquidación conforme establece el Mandato tantas veces invocado.

⁶ Constitución de la República, publicado en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre del 2008. Art. 229.- “[...] Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”.

⁷ Publicado en el Registro Oficial N.º 592 de 18 de Mayo de 2009.

⁸ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 9 de 21 de agosto de 2009.

De este modo, los jueces provinciales desconocen las resoluciones y procedimientos establecidos por el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones, que era el encargado de fijar los parámetros de los montos para las indemnizaciones. Así también, dichos juzgadores ignoran el carácter infraconstitucional del mandato invocado e inobservan los precedentes jurisprudenciales dictados por esta Corte, vulnerando de tal forma el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

Por otra parte, esta Corte observa que la señora Enma María Siguenza Alvarado en su demanda, señala que existió una ilegítima omisión por parte de la administración, al no acatar el Mandato Constituyente N.º 2 y solicita la reliquidación de las indemnizaciones constantes en dicho mandato. En este sentido, es preciso señalar que la entonces accionante pretendía un resarcimiento de carácter económico por la presunta falta de aplicación de las disposiciones del mandato citado; sin demostrar en la demanda de manera fundamentada una real vulneración a un derecho constitucional.

Es en esta línea, los jueces del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay manifestaron en la sentencia emitida el 10 de febrero de 2011 que: “[...] De todo lo analizado se concluye: que la accionante no ha demostrado la violación de un derecho constitucional, ni ha justificado que no existan otras vías para hacer su reclamo y de su demanda se colige que aspira una reparación económica”. Es decir, manifiestan que la garantía jurisdiccional planteada no era la vía idónea para demandar supuestas omisiones referentes a la vigencia y aplicación del mandato constituyente; pues, la naturaleza y el carácter infraconstitucional del mismo fue claramente delimitado a través de fallos constitucionales.

En este sentido, los jueces de instancia, al declarar sin lugar la acción de protección planteada, en su fundamentación, refieren acertadamente la jurisprudencia que sobre el Mandato Constituyente N.º 2 dictó la Corte Constitucional, para el período de transición, y sobre todo indican que la accionante debió recurrir a la vía ordinaria prevista en el ordenamiento jurídico ecuatoriano pues, su pretensión tenía que ver con una reliquidación de la indemnización recibida.

Al respecto, es pertinente señalar lo manifestado por la Corte Constitucional en su sentencia N.º 061-13-SEP-CC:

La acción de protección, es un mecanismo ágil, sumario y preferente de tutela de los derechos constitucionales que ha sido instaurada dentro del ordenamiento jurídico nacional para, entre otros casos, impugnar actos u omisiones provenientes de las autoridades públicas no judiciales. Por lo tanto, la acción de protección no es la vía apropiada para demandar los actos cumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales de carácter general. Les corresponde a los jueces examinar adecuadamente las causas que deben ser resueltas dentro del ámbito de la justicia ordinaria y aquellas

que efectivamente vulneran derechos constitucionales y merecen ser resueltas en aplicación de las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución de la República⁹.

Por lo tanto, se evidencia que las pretensiones planteadas inicialmente en la acción de protección, debieron ser reclamadas ante la justicia ordinaria, que resulta ser la vía idónea para la aplicación de normas infraconstitucionales.

Adicionalmente, esta Corte Constitucional al establecer de manera reiterada la naturaleza y el alcance de las normas contempladas en el Mandato Constituyente N.º 2, ha dispuesto los lineamientos para los operadores de la justicia constitucional, quienes están obligados a acatar los precedentes y la jurisprudencia dictada por este órgano de justicia constitucional, caso contrario, al inobservar dichos precedentes se está vulnerando el derecho a la seguridad jurídica de las partes.

Por lo expuesto, se concluye que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no observaron los precedentes señalados por esta Corte Constitucional, ni tampoco han valorado la naturaleza de la acción de protección frente al carácter abstracto, general e infraconstitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2 de tal manera que, en su sentencia, han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 22 de marzo de 2011.
 - 3.2. Dejar en firme la sentencia del 10 de febrero de 2011, dictada por los jueces del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay, que declaró sin lugar la acción de protección presentada por la señora Enma María Siguenza Alvarado.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 0862-11-EP de fecha 14 de agosto de 2013.

4. Remitir el expediente al Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay para los fines legales pertinentes.

5. 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 seis votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Víteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0646-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 244-15-SEP-CC

CASO N.º 2098-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Edgar Méndez Álava en calidad de procurador judicial de la compañía Maquinarias y

Vehículos S. A. (MAVESA) en contra del auto emitido el 19 de septiembre de 2011, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, dentro del juicio N.º 025-2011.

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 relación a la causa N.º 2098-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinuesa, mediante providencia del 09 de enero de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2098-11-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 02 de febrero de 2012, correspondió al ex juez constitucional Patricio Herrera Betancourt sustanciar la presente causa.

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.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote sustanciar la presente causa.

La jueza sustanciadora mediante providencia del 22 de mayo de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, a fin de que en el plazo de cinco días remitan un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Detalle de la demanda

El señor Edgar Méndez Álava en calidad de procurador judicial de la compañía Maquinarias y Vehículos S. A. (MAVESA), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 19 de septiembre de 2011, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, a través del cual se declaró la nulidad del proceso y dispuso que este sea remitido al centro de mediación y arbitraje de la Cámara de Comercio de Cuenca.

Como antecedente a la presente acción expone que el 22 de mayo de 2009, su representada y el Gobierno Municipal Autónomo del cantón La Troncal suscribieron un contrato para la adquisición de cuatro volquetas, un tanquero y un cabezal por un monto de \$ 538.900,00 USD (quinientos treinta y ocho mil novecientos dólares de los Estados Unidos de América con 00/100) con un plazo de cuarenta y cinco días para la entrega contados a partir de la fecha

de adjudicación, estableciéndose un anticipo del sesenta por ciento y el restante cuarenta por ciento a la entrega recepción final de los bienes objeto del contrato, conforme el contrato de financiamiento y fideicomiso celebrado entre el Banco del Estado y el Municipio de La Troncal.

Una vez cumplido el contrato, el Municipio de La Troncal canceló su obligación de manera parcial, dejando de cancelar el valor de \$ 39.339,70 USD (treinta y nueve mil trescientos treinta y nueve con 70/100 dólares de los Estados Unidos de América) valor que constituye el objeto de la controversia planteada por su representada.

En el contrato suscrito el 22 de mayo de 2009, se había fijado una cláusula arbitral para que los conflictos suscitados se resuelvan por arbitraje en derecho, así como la disposición que si las partes decidían no someter sus disputas a arbitraje, el procedimiento aplicable sería la jurisdicción contencioso administrativa.

En este sentido, el accionante señala que el auto que declara la nulidad del proceso, se genera en atención a la demanda de incumplimiento de contrato deducida por su representada en contra del Municipio de La Troncal como producto de la excepción que propuso la institución demandada respecto de la existencia de una cláusula arbitral, no obstante, la demandada no adjuntó el pronunciamiento previo de la Procuraduría General del Estado, conforme lo dispone el artículo 190 de la Constitución para poder recurrir a dicho sistema de justicia, ni tampoco los juzgadores lo exigieron previo a pronunciarse sobre su incompetencia, por lo que si este no existe, sí sería competente para resolver la causa el Tribunal Contencioso Administrativo.

Indica que de aceptar el auto emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, se los dejaría en indefensión puesto que el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Cuenca también se declararía incompetente ya que no existe el pronunciamiento por parte del procurador general del Estado.

Por lo expuesto, aduce que se han vulnerado sus derechos constitucionales contenidos en los artículos 75 respecto de la tutela judicial efectiva, 76 numeral 1 respecto al cumplimiento efectivo de normas y el artículo 82 correspondiente a la seguridad jurídica, ya que los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo, previo a declarar su incompetencia, debían contar con el pronunciamiento del procurador general del Estado, por lo que no se ha aplicado la norma contenida en el artículo 190 de la Constitución.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante alega como principal derecho constitucional vulnerado, el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

Pretensión y pedido de reparación concreto

En base a lo expuesto, el accionante solicita a esta Corte Constitucional que:

Por lo aquí señalado, solicito a esta Corte Constitucional, que en aras de una correcta administración de justicia y en

concordancia con los postulados y principios del Estado constitucional de derechos y justicia, disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados por la decisión inconstitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, contenidos en el auto de fecha 19 de septiembre del 2011, las 10h22, mediante la cual, violando las garantías constitucionales del debido proceso, seguridad jurídica y al derecho a la defensa, entre otros, se dictó en contra de mi representada; y que por consiguiente, como efecto de ello, se deje sin efecto el mencionado auto y se disponga la reparación integral de nuestros derechos constitucionales vulnerados.

Informes de descargo

El doctor Pablo Cordero Díaz, juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, presentó su informe de descargo que en lo principal, manifiesta:

Argumenta que la acción extraordinaria de protección procede en contra de autos y sentencias cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios y en el presente caso el accionante podía, conforme al artículo 2 de la Ley de Casación, interponer recurso extraordinario de casación para ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, así como podía ser objeto de revocatoria por lo que no se han agotado todos los recursos previstos en las leyes.

De igual manera señala que el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección se sustenta en varias normas que componen el ordenamiento jurídico por lo que no existe vulneración de derechos constitucionales en especial, debido a que si el Tribunal entraba a resolver el juicio, sin advertir de la existencia de la cláusula compromisoria, hubiere violado el trámite propio del proceso. Además, el hecho que la Procuraduría no se ha pronunciado hasta el momento, se subsanaría solicitando a esta entidad su pronunciamiento.

Los doctores Natalia Larriva Calle y Javier Cordero López presentaron su informe de descargo y en lo principal, señalan:

En relación a la acción N.º 2098-11-EP advierten que al momento de la emisión del auto del 19 de septiembre de 2011, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, no se encontraban en funciones en ese momento por lo que hacen suyo el informe presentado al respecto por el doctor Pablo Cordero Díaz.

Procuraduría General del Estado

A fs. 30 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casillero judicial para efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

Decisión judicial impugnada

Auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 del 19 de septiembre de 2011 a las 10h22

UNO. Que en la cláusula Décimo Cuarta del Contrato, se establece que si se suscitaren divergencias o controversias en la interpretación o ejecución del presente contrato, las partes tratarán de llegar a un acuerdo que soluciones el problema. De no mediar acuerdo alguno, las partes someterán el asunto controvertido, a los procedimientos de mediación y arbitraje, de conformidad con lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación, y en cumplimiento del Art. 190, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. En la misma cláusula se dice que en caso de que las partes acuerden someter la controversia a arbitraje y mediación, se conviene en lo siguiente: (...) DOS. La materia de la litis, se concreta en la pretensión procesal, esto es en el pago de las obligaciones reclamadas, lo que evidencia que no se trata de control de legalidad de un acto administrativo unilateral.- TRES. La cláusula arbitral, no contiene patologías que la afecten y cumple con lo previsto en el inciso tercero del artículo 11 de la Ley de Arbitraje y Mediación (...) **SEGUNDA.-** De conformidad con lo prescrito en el Art. 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, corresponde a este Tribunal, las excepciones dilatorias y perentorias y en general todos los incidentes que se suscitaren dentro del juicio, se las debe resolver en este estado, por lo que siendo procedente la excepción de incompetencia de este Tribunal, deducida por la autoridad accionada, se declara la procedencia de las misma.- **TERCERA.-** Conforme lo prescrito en el Art. 129 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece, en el numeral 9, inciso segundo, que: “ Si la incompetencia es en razón de la materia, declarará la nulidad y mandará que se remita el proceso al tribunal o jueza o juez competente para que dé inicio al juzgamiento, pero en el tiempo transcurrido entre la citación con la demanda y la declaratoria de nulidad no se computarán dentro de los plazos o términos de caducidad o prescripción del derecho o la acción”; se declara la nulidad y se remite el proceso al Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Cuenca.- Notifíquese.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de 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.

En el presente caso, la Corte Constitucional es competente para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Edgar Méndez Álava en calidad de procurador judicial de la compañía Maquinarias y Vehículos S. A. (MAVESA) en contra del auto emitido el 19 de septiembre de 2011, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca.

Determinación del problema jurídico

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

El auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 del 19 de septiembre de 2011, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República?

El artículo 75 de la Constitución de la República, consagra el derecho a la tutela judicial efectiva señalando 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 (...)”. En esta medida, el derecho a la tutela judicial efectiva comporta el derecho de la ciudadanía para acceder a los órganos jurisdiccionales, eliminando los obstáculos procesales que lo impidan, así como el deber de los jueces de ajustar sus actuaciones dentro del marco constitucional y legal pertinente al obtener una sentencia debidamente motivada y dentro de un plazo razonable¹.

Así lo ha manifestado este Organismo constitucional al señalar que “el derecho a la tutela judicial efectiva incluye la garantía del acceso a los órganos judiciales, en los cuales las personas encuentren la sustanciación de procesos apegados a derecho, donde se respeten los derechos de las partes, en igualdad de condiciones, bajo los principios de inmediación y celeridad”².

En esta misma línea, la Corte constitucional ha precisado, respecto del mismo que:

Constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso³.

Consecuentemente, el derecho a la tutela judicial implica el acceso efectivo a la justicia y obtener de ella una respuesta en base a los preceptos constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional. En ese sentido, este derecho contempla un enfoque integral a efectos de garantizar la vigencia de derechos constitucionales. En consecuencia, la tutela judicial efectiva requiere de la existencia de operadores de justicia, quienes deben velar

por el cumplimiento de la normativa constitucional y legal dentro de un caso concreto con el objeto de alcanzar la justicia. Así lo ha establecido este Organismo constitucional al señalar que: “La tutela judicial tiene como objetivo una justicia efectiva, en tanto permite que las personas puedan acceder a los órganos judiciales y que en la tramitación del juicio se cumplan reglas del debido proceso y que puedan obtener una sentencia basada en derecho, es decir, libre de arbitrariedad”⁴.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Se requiere que los operadores judiciales realicen una labor diligente en donde se plasme la defensa de los derechos sin evidenciar sesgos o prerrogativas a favor de ninguna de las partes procesales, manteniéndose de este modo un justo equilibrio que a su vez garantiza la confianza de las personas de acudir a estos órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos⁵.

De este modo, la tutela además del acceso a los órganos de justicia implica que los operadores de justicia velen que sus actuaciones se enmarquen dentro de las disposiciones constitucionales y legales a fin de brindar una respuesta pertinente y oportuna a los usuarios de la justicia; justamente lo ha manifestado esta Corte Constitucional, al determinar que: “El contenido de este derecho (tutela judicial efectiva) implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierta en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento”⁶.

En esta línea, el derecho a la tutela judicial efectiva se presenta en tres momentos: en primer lugar el derecho de acceder a los órganos jurisdiccionales en segundo lugar, la actitud diligente del juez en un proceso a través de la aplicación de la Constitución y demás leyes que conforman el ordenamiento jurídico y finalmente, el rol del juez una vez dictada la resolución, en términos de su ejecución y efectividad.

De esta forma corresponde a este Organismo constitucional determinar si en el presente caso se le impidió al legitimado activo, de manera arbitraria, el acceso a los órganos jurisdiccionales pertinentes para hacer vales sus pretensiones.

De la revisión del proceso sustanciado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se verifica que a fs. 49 consta la demanda presentada por el procurador judicial de maquinarias y vehículos S. A. (MAVESA) en contra

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0224-14-SEP-CC, caso N.º 1836-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 129-14-SEP-CC, caso N.º 2232-13-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N.º 028-15-SEP-CC, caso N.º 1491-12-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, Caso N.º 0380-10-EP.

del Gobierno Municipal Autónomo del cantón La Troncal, a través de la cual solicita que mediante sentencia se condene a la demandada al pago del valor adeudado más los intereses de ley, en razón de que esta había cumplido de manera parcial con su obligación contractual.

Una vez presentada la demanda, esta fue calificada y aceptada a trámite por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca mediante providencia del 01 febrero de 2011, conforme obra a fs. 52 del cuaderno de instancia. Además, el Tribunal dispuso que se corra traslado con la demanda al Gobierno Municipal Autónomo de La Troncal para que en el término de veinte días proceda a contestar la misma.

Conforme se observa de lo señalado en los párrafos anteriores, el legitimado activo ha podido presentar su petitorio ante los jueces competentes para hacer valer los derechos que considera que le asisten, que en este caso corresponde al valor que adeuda la Municipalidad de La Troncal conforme lo estipulado en el contrato materia del juicio. En otras palabras, la compañía Maquinarias y Vehículos S. A. (MAVESA), pudo acceder a los órganos jurisdiccionales pertinentes sin que se le haya negado el acceso a la justicia de manera arbitraria.

Por otro lado, conforme se desprende de la acción extraordinaria de protección, el legitimado activo sostiene que la actuación de los jueces que conforman el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, mediante la expedición de su auto del 19 de septiembre de 2011, a través del cual se declara la nulidad y se remite el proceso al Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Cuenca, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva en la medida que lo deja en indefensión. Así lo expresa al señalar que:

De lo anterior se colige que si aceptamos el auto de nulidad emitido el 19 de septiembre del 2011, las 10h22 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cuenca se nos ocasionaría un grave e inminente daño, ya que se nos dejaría en total indefensión, teniendo como única opción demandar ante el Tribunal Arbitral de la Cámara de Comercio de Cuenca, lo cual tampoco sería eficaz debido a que como he dejado señalado, el Municipio de la (sic) Troncal no cuenta con el pronunciamiento previo favorable del Procurador General del Estado para someter el pleito ante dicha entidad. La indefensión señalada se da, debido a que cuando accione ante el Tribunal Arbitral de la Cámara de Comercio de Cuenca, éste también se declarará en incompetente (...)

De esta manera el accionante determina que el auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, deja en indefensión a su representada en la medida en que el Municipio de La Troncal no cuenta con el pronunciamiento previo de la Procuraduría General del Estado para someter la controversia a conocimiento del Tribunal Arbitral y cuando acuda a este, se declarará incompetente de conocer la causa.

Al respecto es preciso indicar que la indefensión constituye una situación procesal en la cual a una de las partes se le ha impedido arbitrariamente el ejercicio de un derecho de esta

naturaleza, lo que implica la restricción de la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. En otras palabras y conforme lo ha determinado la Corte Constitucional de Colombia, la indefensión:

Acace o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea esta persona jurídica o su representante, se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración a su derecho fundamental; estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el juez de la tutela, de los hechos y circunstancias que rodean el caso concreto⁷.

Ahora bien, cabe señalar que el argumento expuesto por el legitimado activo dentro de la presente acción extraordinaria de protección constituye un supuesto, es decir uno de los fundamentos de la demanda versa sobre un hipotético caso en el que, al presentar la demanda ante el Tribunal arbitral, éste se declarará incompetente de conocer la causa.

En este sentido, esta Corte Constitucional considera que en el presente caso la compañía Maquinarias y Vehículos S. A. (MAVESA) no se encuentra en indefensión toda vez que la decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 3, es que, justamente, ellos no son los jueces competentes para resolver la causa. Es así que, en observancia con lo dispuesto en el segundo inciso del numeral noveno del artículo 129 del Código Orgánico de la Función Judicial⁸, resuelven declarar la nulidad y disponen que el proceso sea remitido al Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Cuenca, para que la misma sea conocida y resuelta por un Tribunal arbitral, de acuerdo a lo estipulado en la cláusula compromisoria determinada en el contrato suscrito entre la citada compañía y la Municipalidad de La Troncal; consecuentemente, este Organismo constitucional considera pertinente recalcar que el accionante cuenta con mecanismos jurídicos para hacer valer sus pretensiones.

Ante las circunstancias particulares de este caso concreto, la Corte estima necesario reiterar que de conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que procede contra sentencias, autos definitivos o resoluciones firmes y ejecutoriadas que han puesto fin al proceso, en las que se haya vulnerado, por acción u omisión, los derechos reconocidos en la Constitución. No obstante, en el presente caso, conforme se encuentra planteada la demanda de acción extraordinaria de protección, se requiere a esta Corte Constitucional realizar una interpretación del artículo 190 de la Constitución de la República; empero, de hacerlo, estaría

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Acción de Tutela T-8302, Sentencia N.º T-272/93

⁸ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 129.- Si la incompetencia es en razón de la materia, declarará la nulidad y mandará que se remita el proceso al tribunal o jueza o juez competente para que dé inicio al juzgamiento, pero el tiempo transcurrido entre la citación con la demanda y la declaratoria de nulidad no se computarán dentro de los plazos o términos de caducidad o prescripción del derecho o la acción;

desatendiendo la naturaleza de la garantía jurisdiccional que es justamente, la determinación de vulneración de derechos constitucionales, adicionalmente, esta Corte Constitucional no se puede pronunciar respecto a supuestos o presunciones no acontecidas como las manifestadas por el legitimado activo respecto a una posible afectación a derechos constitucionales.

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.) 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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2098-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 245-15-SEP-CC

CASO N.º 0747-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 28 de marzo de 2013, los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, quien resolvió aceptar la demanda interpuesta por la señora Teonilda Cañizares Quintero, declarando de esta manera a su favor, la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio y por ende, concediendo la propiedad del bien inmueble sujeto de la mencionada acción de prescripción.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 29 de abril de 2013, de acuerdo con lo señalado en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la causa N.º 0747-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, mediante auto del 19 de junio de 2013 a las 12h33, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0747-13-EP.

El 10 de junio de 2013 el Pleno de la Corte Constitucional, realizó el sorteo de causas, por lo que, el secretario general de la Corte Constitucional remitió mediante memorando N.º 287-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de julio de 2013 el caso N.º 0747-13-EP, al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

Mediante auto del 29 de octubre de 2013 a las 15h15, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar con el contenido de la providencia y la demanda al juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, a fin de que presente un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el término de diez días de recibida la presente providencia. Además dispuso notificar con el contenido de la providencia a los terceros interesados y al procurador general del Estado.

Decisiones judiciales que se impugnan

Los legitimados pasivos impugnaron la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos que en lo principal, señala:

(...) Con relación al pedido de nulidad de la causa (...) se torna improcedente, dado que de las copias certificadas que obran al

interior de la presente causa, y que refieren al juicio ordinario de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, signado con el No. 0515-2011, seguido por los señores: JOSÉ GILBERTO OBACO YAGUACHI SANTOS EULALIA MAZA MAZA, en contra de la señora MIRTA MARIANITA CUADROS CASTRO, mismo que ha sido sustanciado en el juzgado tercero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, en la cual el juez de la causa encargado de sustanciar la misma, emite con fecha 5 de junio del 2012, a las 15h27, la sentencia dentro del referido juicio, en la cual se refiere como demandado al señor ELIGIO EDMUNTO MUÑOZ TORO (...) cabe aclarar, que del contenido de los escritos señalados al interior del presente párrafo, se evidencia que los señores: OBACO YAGUACHI JOSE GILBERTO Y MAZA MAZA SANTOS EULIRIA, no son parte procesal, ya que no se han presentado como terceristas, ya que el Art. 497 del Código de Procedimiento Civil, señala lo siguiente: “(...) Las tercerías son excluyentes o coadyuvantes; excluyentes, las que se fundan en el dominio de las cosas que se van a rematar; y coadyuvantes las demás (...)”.- Por lo tanto los ciudadanos José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, no han presentado al interior de la presente causas, demanda de tercería, ni se ha señalado que la misma sea coadyuvante o excluyente, ya que del contenido de los escritos antes enunciados y transcritos, no se evidencia que ello hubiese sucedido. Así mismo el Art. 491 del Código de Procedimiento Civil, dice: “(...) Se llama tercería, así la oposición como el juicio que se sigue en virtud de la acción deducida por un tercer opositor. La oposición puede ser relativa a una de las partes o a todas ellas (...)”. De la misma forma el Art. 492 del cuerpo legal antes invocado dice: “(...) En cualquier juicio puede ser oído un tercero a quien las providencias judiciales causen perjuicio directo. La reclamación de tercero se sustanciará como incidente, sin perjuicio de lo establecido en los párrafos siguientes, respecto de las tercerías (...)”. Al respecto los ciudadanos José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, no han señalado que desean ser oídos, ni han determinado con precisión si las providencias del presente juicio les causen perjuicios. Así mismo el Art. 495 Ibidem, señala: “(...) Propuesta la tercería, se oirá, por su orden, al demandante y al demandado, y seguirá sustanciándose el juicio, considerando como parte al tercerista; pero no se suspenderán la sustanciación ni los términos, sino desde que se presentó la tercería hasta que fue contestada por el actor y el demandado. El término para la contestación será el mismo que señala éste código para contestar a la demanda ordinaria (...)”. Al respecto cabe indicar que éste juzgador, en la sustanciación de la presente causa, no ha calificado tercería alguna, por lo tanto mal puede darse curso a las pretensiones presentadas por los ciudadanos José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza (...) por lo tanto lo manifestado por los antes nombrados en los escritos que se han hecho referencia en éste párrafo carecen de fundamento y asidero legal, tanto más que no han sido parte procesal para que sus peticiones sean atendidas, dado que el Art. 27 de la [sic] Código Orgánico de la Función Judicial que dice relación al principio de la verdad procesal, al respecto señala: “(...) Las juezas y jueces, resolverán únicamente atendiendo a los elementos aportados por las partes (...)”.- Sin embargo, es obligación del juzgador resolver todo incidente que se haya producido con relación a la presente causa, como en efecto se ha cumplido, garantizando el debido proceso previstos en el inciso primero del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, y Art. 82 ibídem, que dice relación a

la seguridad jurídica. **OCTAVO.**- De fs. 74 a 79 del proceso, consta la documentación relacionada con el FALLO DE TRIPLE REITERACIÓN, que se encuentra publicado en la Gaceta Judicial No. 15 serie CVI217, fallo de triple reiteración que refiere a las resoluciones de los juicios ordinarios No. 754-97. J. No. 31196; Resolución No. 129-99 J. No. 251-98; Resolución No. 265-99. J. No. 26-96, emitidos por la primera sala de lo civil y mercantil de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se señala claramente para que proceda la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, y para que ésta pueda ser declarada, debe demostrarse, a más de la posesión pública y pacífica con ánimo de señor y dueño por el tiempo que la Ley prescribe, que el demandado es el actual titular del dominio; en éste caso el titular del dominio del predio es la compañía FULVIN S.A. (...) y con relación a ello hay que señalar que se debe tomar en consideración lo dispuesto en el Art. 2410 del Código Civil, en su numeral primero que declara, que cabe la prescripción extraordinaria contra título escrito, pero esta norma no puede llevarnos al error de considerar que se puede proponer la controversia contra cualquier persona (...) sino que necesariamente se lo deberá dirigir contra quien conste en el Registro de la Propiedad como titular de dominio sobre el bien que se pretende ha prescrito (...) Por lo tanto la persona que aparece como titular del dominio del predio del que se demanda la prescripción, es la COMPAÑÍA FULVIN S.A representada por el In. CÉSAR LÓPEZ HINOJOSA (...) Por estas consideraciones y con fundamento de lo dispuesto por el Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; y en aplicación de los artículos 2392, 2393, ibídem; 2398, 2405, 2407, 2410 y 2411 del Código Civil, en concordancia con lo prescrito en los arts. 715 ibídem y 915 ibídem más aplicables del Código Civil vigente, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta la demanda interpuesta por la señora TEONILDA CAÑIZARES QUINTERO (...) declarando a su favor LA PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO, y por ende concediendo la propiedad sobre el bien raíz descrito (...).

Detalle y fundamento de la demanda

El 28 de marzo de 2013, los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza comparecieron por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 25 de enero de 2013 emitida por el juez primero de lo civil de Sucumbíos, quien, resolvió aceptar la demanda interpuesta por la señora Teonilda Cañizares Quintero y declaró a su favor la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio y por ende, concedió la propiedad sobre el bien inmueble objeto de la misma.

Consideró que el juez primero de lo civil de Sucumbíos vulneró el derecho a la defensa establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador, porque no tomó en cuenta las copias certificadas del título de propiedad y certificado de gravámenes, entre otros documentos que se adjuntó al proceso y que consta a partir de fojas 40 a 49, en la cual demostraron que son los legítimos propietarios del bien sujeto del juicio de prescripción adquisitiva de dominio seguido por de la señora Teonilda Cañizares Quintero, quien se valió de

otro certificado de gravámenes y señaló que se trataba de otro predio porque no coincide la superficie, además que no se tomó en cuenta el peritaje realizado por el arquitecto César Zúñiga mediante el cual se estableció que se trata del mismo predio porque está en la misma dirección.

Entre otros derechos también consideró que se vulneró el derecho a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, en razón de que primero el juez los aceptó como terceros perjudicados al señalar domicilio judicial y haber practicado pruebas que señalaban que los ahora accionantes son los legítimos propietarios del predio en discordia pero manifestaron que posteriormente, y maliciosamente, empezó el juzgador a manifestar que no son parte del juicio y terminó dictando sentencia dejándolos en la indefensión, pese a que las providencias dictadas se encuentran en firme; lo que sí sorprende es que aún continuaban recibiendo sus escritos y notificándolos.

Pretensión concreta

De lo expuesto en la demanda, el accionante solicitó a la Corte Constitucional:

(...) Que se admita por parte de la H. Corte Constitucional la presente acción extraordinaria de protección, planteada en contra de la sentencia ejecutoriada, dictada dentro del juicio extraordinario de prescripción adquisitiva de dominio, de fecha 25 de enero de 2013, las 16h30, emitida por el juzgado primero de lo civil y mercantil de la provincia de Sucumbíos; puesto que, la acción planteada reúne los requisitos determinados, en los Arts. 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el Art. 94 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que solicitamos su admisión a trámite.

Con todo respeto requerimos de la H. Corte Constitucional, que luego de ser admitida a trámite el presente recurso, deje sin efecto la sentencia impugnada, declarando la violación de derechos constitucionales de... falta de motivación del fallo impugnado, así como de nuestro derecho a la defensa tal como lo demostramos, de la fundamentación de la presente acción extraordinaria de protección.

Adicionalmente como medida cautelar y para evitar un daño irreparable a nuestros derechos fundamentales, solicitamos se ordene la suspensión de la ejecución de la sentencia mientras la H. Corte Constitucional resuelve sobre el recurso (...).

Contestación

Procuraduría General del Estado

El 07 de noviembre de 2013, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y señaló casillero judicial, lo que consta a fojas 25 del expediente constitucional.

Juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos

El 20 de noviembre de 2013 compareció el doctor Juan Carlos Pastor Guevara en relación a la providencia del 29

de octubre de 2013, emitida por parte del juez sustanciador y al efecto, manifestó que su sentencia emitida el 25 de enero del 2013 fue debidamente motivada, observando el debido proceso, en razón de que los accionantes quienes presentaron la acción extraordinaria de protección como “terceros perjudicados”, nunca tuvieron tal calidad, ya que como consta del expediente de instancia, el 19 de octubre de 2012, se emitió una providencia en la cual se revocó lo dispuesto anteriormente con relación al contenido de dichos escritos presentados por los accionantes y se resolvió que no se les acepta como terceros perjudicados por lo que no se les consideró como parte procesal ya que nunca presentaron un escrito conforme el artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, respecto a una demanda de terceros perjudicados, sino que presentaron un escrito de tres líneas por lo cual, nunca se les pudo calificar como terceros perjudicados.

Además manifestó que la sentencia la emitió, respetando todas las garantías básicas, ya que la ley otorgó el derecho de la prescripción adquisitiva de dominio a favor de la señora Teonilda Cañizares Quintero, quien cumplió con los requisitos de posesión material, buena fe y una posesión de quince años, conforme al Código Civil y porque interpuso su acción en contra del legítimo contradictor.

En virtud de aquello solicitó a la Corte Constitucional inadmitir la acción extraordinaria de protección, porque, adicionalmente, fue presentada de manera extemporánea.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

Según las atribuciones establecidas al Pleno de la Corte Constitucional en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0747-13-EP con el fin de establecer si en la resolución judicial impugnada se vulneró o no los derechos alegados.

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

Análisis constitucional

Determinación de los problemas jurídicos

Para el análisis del presente caso, la Corte Constitucional del Ecuador realiza la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, ¿vulneró el derecho a la defensa establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador?
2. La sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, ¿vulneró del derecho a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, ¿vulneró el derecho a la defensa establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador?

Para iniciar con el análisis del caso en concreto para este organismo constitucional es necesario determinar que el derecho a la defensa se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador, el cual, al respecto manifiesta: (...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...).

En relación a este derecho constitucional, mediante la sentencia N.º 039-13-SEP-CC del caso N.º 2114-11 –EP, la Corte Constitucional señaló que:

(...) El derecho a la defensa, en el ámbito constitucional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, exige que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso legal, equilibrando, en lo posible, las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el accionado, para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que consoliden su condición e impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, a efectos de salvaguardar la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. En concreto, el derecho a la defensa adquiere el carácter de norma con jerarquía constitucional, legítimo para todo tipo de proceso, emanado de los valores de seguridad jurídica y de igualdad de oportunidades para acceder a una recta administración de justicia y permite que el accionado o parte demandada tenga la oportunidad de ser escuchado, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora (...)¹.

En consecuencia, el derecho a la defensa permite que los ciudadanos tengan igualdad de condiciones durante un proceso que define derechos y obligaciones en su beneficio o perjuicio, permitiéndoles intervenir para presentar y

contradecir argumentos y pruebas con la finalidad de obtener una sentencia que contenga la verdad procesal de los hechos sujetos a la *decisum* de los administradores de justicia.

Así pues, en el caso en concreto, los accionantes consideran que existe vulneración a su derecho a la defensa, porque, en la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, se resolvió otorgar la prescripción adquisitiva de dominio a la señora Teonilda Cañizares Quintero de un bien inmueble que les pertenece, y el juez no tomó en cuenta las copias certificadas del título de propiedad y certificado de gravámenes, entre otros documentos que se adjuntó al proceso, en la cual demostraron que son los legítimos propietarios del bien sujeto del juicio de prescripción adquisitiva de dominio seguido por la referida ciudadana, quien se valió de otro certificado de gravámenes y señaló que se trataba de otro predio porque no coincide la superficie.

También consideran que se vulneró su derecho a la defensa porque el juez no resolvió su apelación interpuesta en contra de la providencia del 20 de diciembre de 2012 ni realizó un pronunciamiento del pedido de excusa que realizaron oportunamente, aduciendo que no son parte procesal, dictando sentencia y dejándolos en la indefensión.

En virtud de lo manifestado por los accionantes en su contraparte, revisada la sentencia del 25 de enero de 2015, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, en la misma, el juzgador, en el considerando séptimo, enunció todos los escritos presentados por los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza y entre los cuales, consideró que:

(...) cabe aclarar, que del contenido de los escritos señalados al interior del presente párrafo, se evidencia que los señores: OBACO YAGUACHI JOSE GILBERTO Y MAZA MAZA SANTOS EULIRIA, no son parte procesal, ya que no se han presentado como terceristas, ya que el Art. 497 del Código de Procedimiento Civil, señala lo siguiente: “(...) Las tercerías son excluyentes o coadyuvantes; excluyentes, las que se fundan en el dominio de las cosas que se van a rematar; y coadyuvantes las demás (...)”.- Por lo tanto los ciudadanos José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, no han presentado al interior de la presente causas, demanda de tercería, ni se ha señalado que la misma sea coadyuvante o excluyente, ya que del contenido de los escritos antes enunciados y transcritos, no se evidencia que ello hubiese sucedido... Art. 491 del Código de Procedimiento Civil, (...) Art. 492 del cuerpo legal antes invocado (...) Al respecto los ciudadanos José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, no han señalado que desean ser oídos, ni han determinado con precisión si las providencias del presente juicio les causen perjuicios. (...) Art. 495 *Ibidem*, (...) Al respecto cabe indicar que éste Juzgador, en la sustanciación de la presente causa, no ha calificado tercería alguna, por lo tanto mal puede darse curso a las pretensiones presentadas por los ciudadanos José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza (...).

En consecuencia, el juez consideró que el escrito que presentaron los ahora accionantes no reunió los requisitos

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 039-13-SEP-CC. Caso N.º 2114-11 -EP.

para presentarse como terceristas, porque estas son coadyuvantes o excluyentes y no se presentaron aclarando esto de conformidad con los artículos 497, 491, 492 del Código de Procedimiento Civil, en consecuencia no los consideró como parte procesal, por lo cual, cualesquiera de sus escritos intentados dentro del proceso no procedían.

Además, con fundamento en el artículo 2410 del Código Civil, el juez aceptó la demanda de la acción de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, porque fue interpuesta por parte de la demandante en contra de quien ostentaba la calidad de dueño del bien inmueble (de acuerdo a la inscripción que consta en el registro de la propiedad).

Esta determinación la realizó el juez, porque los ahora accionantes presentaron una sentencia en la cual les concedieron la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio sobre un bien inmueble, pero quien constaba demandado era una persona distinta al dueño del bien inmueble que constaba inscrito en el registro de la propiedad, sobre el bien que demandó la prescripción adquisitiva de dominio la señora Teonilda Cañizares Quintero. Por tanto, el juez consideró que no se puede presentar la demanda de prescripción en contra de cualquier persona, porque no se estaría cumpliendo el mencionado artículo 2410.

Así pues, revisados los argumentos descritos, la Corte considera que la tercería coadyuvante y excluyente atiende a una naturaleza jurídica distinta a la del tercero perjudicado.

Por lo cual, el juez de lo civil y mercantil de Sucumbíos, al señalar que no se calificó la tercería coadyuvante o excluyente de los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, no lo hizo en observancia de la normativa establecida para su comparecencia en virtud de que su escrito lo presentaron como terceros perjudicados. En consecuencia, vulneró su derecho a la defensa porque al no ser considerados los accionantes en el proceso como terceros perjudicados, no pudieron interponer acción ordinaria alguna en contra de sus providencias, que permita aclarar su posición.

Por lo que, la Corte Constitucional observa que el juez vulneró el derecho a la defensa de los accionantes porque no les permitió actuar como terceros perjudicados al inobservar normativa específica sobre esta figura legal.

Más aún, si en el caso en concreto, conforme consta del proceso N.º 0225-2012 que corresponde a la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio seguida por la señora Teonilda Cañizares Quintero, para que se ordene ese derecho a su favor sobre un bien inmueble, se desprende que los accionantes se presentaron como terceros perjudicados en observancia de la normativa al respecto, para que así puedan haber determinado su presumible legítimo derecho sobre el bien inmueble.

Por tanto, la Corte establece que en el caso en concreto estos actos llevaron a la privación o limitación del derecho a la defensa produciendo indefensión, situación que tiene relación con lo expresado por este organismo, al señalar que: “(...) todo tipo de actos que conlleven privación o

limitación del derecho a la defensa producen en última instancia, indefensión; es decir, los administradores de justicia (...) vulneran el derecho a la defensa cuando por violación de preceptos procedimentales se impide (...) ejercitar oportunamente su defensa y/o rechazar el contenido de la demanda presentada (...)”.

En tal virtud, el juzgador, al resolver la controversia sometida a su conocimiento, tenía la obligación de observar la normativa vigente aplicable al caso en concreto, acatando el principio de legalidad y consecuentemente garantizando el derecho a la defensa de las partes.

Por tanto, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, vulneró el derecho a la defensa establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador.

2. La sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, ¿vulneró el derecho a la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?

Para el desarrollo del problema jurídico planteado, esta Corte Constitucional inicia abordando el derecho de la motivación, expresando que se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, que manifiesta:

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ...7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: ... I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

En relación al derecho a la motivación, la Corte Constitucional ha establecido que para el cumplimiento de este derecho, los administradores de justicia deben haber desarrollado tres parámetros que son: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, entendidos mediante la sentencia N.º 017-14-SEP-CC del caso N.º 0401-3-EP de la siguiente manera:

(...) 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.

Por lo cual, se procede al análisis de los tres parámetros de la motivación, para determinar si la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil

y mercantil de Sucumbíos, cumplió con la garantía de la motivación en razón de que los accionantes consideraron que se vulneró este derecho, porque el juez los aceptó como terceros perjudicados al señalar domicilio judicial y haber practicado pruebas documentadamente que indicaban que los ahora accionantes son los legítimos propietarios del predio en discordia, posteriormente y maliciosamente empezó el juzgador a manifestar que no son parte del juicio y terminó dictando sentencia dejándolos en la indefensión pese a que las providencias dictadas se encuentran en firme. Por tanto, con lo descrito, se procede con el siguiente análisis:

Razonabilidad

La razonabilidad se enmarca en una sentencia cuando los administradores de justicia han plasmado normativa constitucional, legal y jurisprudencial del caso sujeto de su análisis.

Por tanto, esta Corte debe analizar si la normativa utilizada por el juzgador tiene relación con el caso *sub examine*, así pues, enunció los artículos 497, 491, 492 y 495 del Código de Procedimiento Civil que establecen las tercerías excluyentes y coadyuvantes y, el procedimiento en caso de la presentación de las mismas.

Señaló también los artículos 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, y el 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, normas que establecen que las juezas y jueces resolverán en virtud de lo actuado por las partes; el debido proceso y la seguridad jurídica.

Además enunció el fallo de triple reiteración publicado en la Gaceta Judicial N.º 15 serie CVI217, que se refiere a las resoluciones de los juicios ordinarios N.º 754-97. J. N.º 31196; Resolución N.º 129-99 J. N.º 251-98; Resolución N.º 265-99. J. N.º 26-96, emitidos por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, que hacen relación a los requisitos para que opere la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, a saber, la posesión pública y pacífica con ánimo de señor y dueño por el tiempo que la ley prescribe, y que el demandado sea el actual titular del dominio.

Fundamentos normativos en virtud de los cuales concluyó aceptando la demanda interpuesta en base al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y los artículos 2392, 2393, *ibidem*; 2398, 2405, 2407, 2410 y 2411 del Código Civil, en concordancia con lo prescrito en los artículos 715 y 915 *ibidem*, aplicables del Código Civil vigente, respecto de la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Por tanto, respecto del punto solicitado por los accionantes sobre la vulneración del derecho a la motivación en la sentencia que se analiza, porque no se les permitió intervenir como terceros perjudicados, se puede establecer que la normativa y jurisprudencia citadas por el juzgador tienen relación con la tercería coadyuvante y excluyente, así como con la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, que de conformidad con la interpretación del juez, corresponden a las razones legales y jurisprudenciales por las cuales aceptó la demanda interpuesta por la

señora Teonilda Cañizares Quintero y de igual forma, la expresión por la cual consideró no calificar el escrito de los accionantes, según su criterio como terceros coadyuvantes o en su defecto excluyentes.

Sin embargo, como ya se señaló en el problema jurídico *ut supra*, los ahora accionantes no se presentaron como tercería coadyuvante o excluyente y por la misma razón no determinaron por cuál de los dos tipos de tercería se presentaban, esto en razón de que se presentaron como terceros perjudicados, lo que atiende a un ámbito distinto al de tercería coadyuvante o excluyente.

En virtud de lo cual, la Corte advierte que el juez fundamentó su argumento sobre la negativa de otorgar a trámite una tercería coadyuvante o excluyente sustentándose en normas que regulan esa institución jurídica; sin embargo, los accionantes se presentaron como terceros perjudicados, estableciéndose entonces que la normativa utilizada por el juez para no dar lugar a la comparecencia de los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, no correspondía a la pretensión de la comparecencia de los ahora accionantes.

Por tanto, la Corte Constitucional considera que la normativa invocada por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, respecto a la comparecencia de los accionantes en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, no cumplió con el requisito de la razonabilidad, porque los accionantes se presentaron como terceros perjudicados y no como tercería coadyuvante o excluyente.

Lógica

El segundo requisito de la motivación es la lógica, en virtud del cual las decisiones de los administradores de justicia deben contener premisas argumentativas coherentes entre sí con la decisión final.

En el caso sujeto de análisis, los accionantes manifestaron que existió vulneración del derecho a la motivación porque el juez los aceptó como terceros perjudicados al señalar domicilio judicial y haber practicado pruebas documentadamente que indicaba que los ahora accionantes son los legítimos propietarios del predio en discordia, posteriormente, empezó el juzgador a manifestar que no son parte del juicio y terminó dictando sentencia dejándolos en la indefensión.

Revisada la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, la misma se desarrolló en ocho considerandos. En el primer considerando, el juez estableció su competencia; en el segundo considerando, señaló el trámite de juicio ordinario que se le dio a la causa; en el tercer considerando, señaló que la parte demandada no acudió por lo cual, la carga de la prueba correspondió al actor; en el cuarto considerando, manifestó los requisitos legales para que proceda la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio; en el quinto considerando, expresó los fundamentos normativos de la parte demandante; en el sexto considerando, enunció las pruebas practicadas.

En el séptimo considerando relató todas los escritos presentados por los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza y su respectiva contestación, enunciando los artículos 497, 491, 492 y 495 del Código de Procedimiento Civil para señalar que no se les calificó su comparecencia como *tercería* coadyuvante o excluyente, porque no presentaron su escrito conforme a la normativa descrita. En el considerando octavo se fundamentó en el fallo de triple reiteración publicado en la Gaceta Judicial N.º 15 serie CVI217, que refiere a las resoluciones de los juicios ordinarios N.º 754-97. J. N.º 31196; Resolución N.º 129-99 J. N.º 251-98; Resolución N.º 265-99. J. N.º 26-96, emitidos por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, que hacen relación a los requisitos para que opere la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, que tienen relación con la posesión pública y pacífica con ánimo de señor y dueño por el tiempo que la ley prescribe, y que el demandado sea el actual titular del dominio.

Además que señaló los artículos 115 del Código de Procedimiento Civil y en aplicación de los artículos 2392, 2393, *ibidem*; 2398, 2405, 2407, 2410 y 2411 del Código Civil, en concordancia con lo prescrito en los artículos 715 y 915 *ibidem*, aplicables del Código Civil, para señalar que la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio procede por la posesión pacífica e ininterrumpida con ánimo de señor y dueño por un tiempo determinado, en contra del titular del dominio del bien.

En virtud de lo cual, concluyó aceptando la demanda interpuesta por la señora Teonilda Cañizares Quintero, declarando a su favor la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio y con ello concedió la propiedad sobre el bien inmueble sujeto de la demanda.

En consecuencia, las premisas utilizadas por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos tienen relación con la *tercería* excluyente y coadyuvante, y su razón para considerar que el escrito presentado por los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, no se calificó como tal debido a que consideró que no se presentaron con esta posición (*tercería* coadyuvante o excluyente) en su escrito.

Adicionalmente, debido a que los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, presentaron una sentencia en la cual señalaron que se declaró la prescripción adquisitiva de dominio a su favor, consideró citar la jurisprudencia de triple reiteración, según la cual, a más de los requisitos que se deben tener para declarar la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, también debe existir el legítimo contradictor, es decir, debe ser interpuesta en contra del titular del dominio del bien inmueble, que su caso corresponde a quien se encuentre como tal en el registro de la propiedad, y que revisado aquello, el juez señaló que el dueño real era la compañía FULVIN S. A., y no el señor Edmundo Muñoz Toro en contra de quien se establece se declaró mediante la sentencia del 05 de junio del 2012, por el juez tercero de lo civil y mercantil de Sucumbíos una prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a favor de los accionantes.

Por lo que, en razón que la demandante de la prescripción adquisitiva de dominio ha probado tener una posesión pública y pacífica con ánimo de señor y dueño, por el tiempo que la ley prescribe, y ha seguido la demanda en contra del actual titular del dominio, el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos resolvió aceptar la demanda interpuesta por la señora Teonilda Cañizares Quintero y declaró a su favor la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

De esta forma, revisada por esta Corte las premisas desarrolladas que constituyeron los argumentos por los cuales el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos resolvió declarar la prescripción adquisitiva de dominio, se determina que respecto al caso de los señores José Gilberto Obaco Yaguachi y Santos Euliria Maza Maza, el juez consideró no declarar la intervención de los ahora accionantes como *tercería* coadyuvante o excluyente, porque señaló que no presentaron su escrito como tal; sin embargo, esta Corte debe insistir en que los accionantes no se presentaron como *tercería*, sino como terceros perjudicados, lo que atiende a diferente naturaleza de la *tercería* coadyuvante o excluyente.

En consecuencia, el argumento que contiene la negativa por la cual no calificó la actuación de los accionantes en el proceso se advierte equívoco, ya que la naturaleza del tercero perjudicado es distinta a la de las *tercerías* coadyuvantes o excluyentes.

Por consiguiente, esta Corte considera que la sentencia del 25 de enero de 2013, no cumplió con el requisito de la lógica, porque no guardó coherencia en su argumentación para resolver.

Comprensibilidad

Para el cumplimiento del tercer y último requisito de la motivación, los administradores de justicia deben redactar sus resoluciones en un lenguaje comprensible y claro que pueda ser entendido por los ciudadanos en general.

En el caso sujeto del presente análisis, la Corte considera que el juez no estableció de manera clara sus razones legales y argumentativas que le llevaron a declarar que en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a favor de la señora Teonilda Cañizares Quintero, no calificó la comparecencia de los ahora accionantes como terceros perjudicados en razón de que solamente señaló razones respecto de la *tercería* coadyuvante o excluyente, y el tercero perjudicado es de naturaleza distinta.

En virtud de lo cual, la Corte Constitucional determina que la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, no cumplió con el requisito de la comprensibilidad.

Por el análisis realizado en los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, la Corte Constitucional concluye que la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos, vulneró el derecho a la motivación.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración de los derechos constitucionales a la defensa y a la motivación en la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 25 de enero de 2013, emitida por el juez primero de lo civil y mercantil de Sucumbíos.
 - 3.2. Ordenar que previo sorteo, otro juez de lo civil y mercantil de Sucumbíos resuelva la causa, tomando en cuenta lo establecido en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0747-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 246-15-SEP-CC

CASO N.º 1194-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Eduardo Javier Herrera López presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 31 de mayo de 2013, dictada por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0030-2013, mediante la cual se resolvió aceptar el recurso de apelación planteado por el administrador general y el director de recursos humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y revocar la resolución dictada en primera instancia que aceptaba la acción de protección presentada.

El 10 de julio de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 1194-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 03 del expediente constitucional).

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto del 29 de agosto de 2013 a las 09h46, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 09 de octubre de 2013, como se desprende del memorando N.º 451-CCE-SG-SUS-2013 del 16 de octubre de 2013, le correspondió al juez constitucional doctor Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 1194-13-EP, mediante providencia emitida el 24 de marzo de 2015 a las 16h00, 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 Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que en el plazo de diez días presente

un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda (fojas 19 del expediente constitucional).

Sentencia que se impugna

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia dictada el 31 de mayo de 2013 a las 10h39, por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 0030-2013 que en lo principal, resuelve:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- PRIMERA SALA DE GARANTÍAS PENALES. Quito, viernes 31 de mayo del 2013 a las 10h39. VISTOS.- (...) OCTAVO: (...) 2) Identificación del acto emitido por autoridad pública no judicial que habría vulnerado los derechos del accionante: El Acto Administrativo Impugnado es la resolución No. AD-0062 dictada el 05 de julio de 2011 a las 10h00, mediante la cual la Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, resolvió sancionar al accionante Eduardo Javier Herrera López, con la destitución del cargo de Servidor Municipal 7; y, la Acción de Personal No. 23-59 de 05 de julio de 2012, emitida por la Dirección de Recursos Humanos de dicha Municipalidad, en la que consta la destitución en su contra. (...) 4) Derechos presuntamente afectados.- El accionante, en el libelo de su demanda, sostiene que el acto administrativo impugnado ha vulnerado sus derechos constitucionales y garantías jurisdiccionales, entre ellos: 4.a) Que el acto administrativo contenido en la Resolución hoy impugnada, vulnera los derechos constitucionales establecidos en el Art. 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República del Ecuador, que determina: NADIE PODRÁ SER PRIVADO DEL DERECHO A LA DEFENSA EN NINGUNA ETAPA O GRADO DEL PROCEDIMIENTO; (...) 5. RESOLUCIÓN.- Del análisis prolijo de las piezas procesales constantes en el expediente, en el presente caso, el problema de fondo radica en la boleta que contiene la providencia dictada el 30 de marzo de 2012, a las 09h55, por la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la cual se abre la causa a prueba por el término de siete días, boleta dirigida al casillero judicial No. 4353 del Palacio de Justicia de Quito, del Dr. Pablo Utreras Hidalgo. También consta la compulsión del boletín No. 36 suscrito por el señor Fernando Cano, como notificador de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos del Municipio de Quito, de lo que se infiere que la parte accionada entregó la boleta antes referida a la Oficina de Citaciones de la Función Judicial, el día 30 de marzo de 2012, a las 12h45. El Juez A-quo en su sentencia que acepta la acción de protección formulada realiza una serie de consideraciones, concurriendo todas ellas en el hecho de la supuesta falta de notificación. Sin embargo, dentro de la misma sentencia consta que el accionante si tuvo conocimiento de la providencia por la cual se apertura el término de prueba y conocía plenamente la fecha de la audiencia, tanto es así que vísperas de la misma, pidió a la parte accionada se le notifique con la apertura de la causa a prueba por el término de ley y que se suspenda la audiencia señalada para el 10 de mayo de 2012. Como no hubo violación alguna, se prosiguió con la tramitación del sumario administrativo, y mediante

providencia dictada el 18 de junio de 2012 a las 10H00. En esta resolución en la letra d) del considerando cuarto, se dice: “Al tenor de lo instituido en el Art. 95 del Reglamento General de la LOSEP, la UATH procedió a la apertura del término de prueba por siete días, mediante providencia No. 04 de 30 de marzo de 2012; misma que fue notificada el mismo día a las 12H45; término dentro del cual, se podrá solicitar y ordenar las pruebas que considere pertinentes, previniendo a las intervinientes su responsabilidad en la tramitación en las pruebas que soliciten. El servidor sumariado no solicitó la práctica de diligencia alguna...”. Es evidente que el accionante no pidió la práctica de prueba para luego alegar que no fue notificado con la providencia de la apertura de prueba. En el literal h) del considerando séptimo de la indicada resolución se dice “De otra parte se precisa, que no existe omisión atribuible a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, como pretende sostener el Servidor Sumariado, aduciendo que no habría sido notificado con la apertura del término de prueba. De acuerdo con el original del Boletín de Notificaciones No. 36 de 30 de marzo de 2012, si se procedió correctamente a notificar al Casillero judicial No. 4353 del doctor Pablo Utreras Hidalgo, abogado del Sumariado con la Providencia No. 04 de Apertura del Término de Prueba; es decir, esta Dirección cumplió a cabalidad con la obligación oportuna como le corresponde...”. En consecuencia no existe vulneración de derecho constitucional alguno, tal como señala la parte actora, pues el artículo 88 de la Constitución establece que la garantía de la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Carta Magna, mas no de derechos legales como pretende el accionante; en virtud de lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, esta Sala acepta el recurso de apelación propuesto por la entidad accionada y revoca en todas sus partes la sentencia recurrida, dictada por el Juez A-quo, rechazando la acción de protección interpuesta por el accionante Eduardo Javier Herrera López, por considerar que no ha vulnerado el derecho a la defensa previsto en el numeral 7 a) del Art. 76 de la Constitución (...), y por tanto tampoco se ha vulnerado la garantía del debido proceso (...) sic.

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El señor Eduardo Javier Herrera López trabajó como responsable de la boletería del balneario Cununyacu, en calidad de servidor municipal 7 de la Administración Zonal Tumbaco del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El 14 de febrero del 2012, el señor Edgar Hurtado, guardia de seguridad en el balneario Cununyacu, presentó una denuncia ante la Administración Municipal Zonal de Tumbaco en contra de Eduardo Herrera López, en la que indicó que el señor Herrera había estado vendiendo al público los boletos de ingreso al balneario sin las debidas roturas para luego, ser retirados por los guardias y poder ser vendidos nuevamente.

La Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante providencia N.º 1 del 15 de marzo de 2012 a las 12h00, dispuso entre otros, en

el primer numeral, que se inicie el sumario administrativo N.º 006-2012 en contra de Eduardo Javier Herrera López, servidor municipal 7, para que el servidor pueda ejercer su legítimo derecho a la defensa.

El 30 de marzo de 2012, mediante providencia N.º 4 de auto de apertura del término de prueba, en el numeral cuarto dispuso que se abra la causa a prueba por el término de 7 días.

El 02 de mayo de 2012, en providencia N.º 6, se dispuso que la audiencia de sustanciación de pruebas de cargo y de descargo del sumario administrativo se realizará el 10 de mayo de 2012 a las 10h00 en la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos.

El 10 de mayo de 2012, el sumariado presentó un escrito en el cual mencionó que no conocía de la boleta que abrió la causa a prueba, en razón de que la providencia del 30 de marzo de 2012, no fue debidamente notificada en el casillero judicial de su abogado; por ello, solicitó la suspensión de la audiencia y que además se notifique nuevamente con la apertura de la causa prueba.

En providencia N.º 10 del 18 de junio de 2012, la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos señaló como nueva fecha para la audiencia de sustanciación de pruebas de cargo y de descargo, el 21 de junio de 2012 a las 10h00.

El 05 de julio de 2012, el administrador general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (e) emitió la Resolución N.º AD0062 en la que resolvió destituir al señor Eduardo Javier Herrera López, servidor municipal 7.

Inconforme con la resolución administrativa N.º AD0062, el señor Eduardo Herrera presentó ante el juez quinto del trabajo de Pichincha la acción de protección signada con el N.º 0516-2012.

El juez quinto de trabajo de Pichincha mediante sentencia del 09 de enero de 2013, resolvió aceptar la acción de protección formulada por el señor Eduardo Javier Herrera López, en virtud de que existe una vulneración de los derechos constitucionales del accionante, declarando nulo el proceso administrativo N.º 006-2012 a partir de la providencia dictada el 30 de marzo 2012 a las 09h55.

El 12 de enero de 2013, el administrador general y el director metropolitano de recursos humanos del Municipio de Quito interpusieron recurso de apelación del fallo emitido el 09 de enero de 2013.

Los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha mediante sentencia del 31 de mayo de 2013 a las 10h39, resolvieron aceptar el recurso de apelación propuesto por la entidad accionada y revocar en todas sus partes la sentencia recurrida.

En este orden de ideas, la presente acción extraordinaria de protección deviene de la acción de protección N.º 0030-2013, propuesta por el señor Eduardo Javier Herrera López en contra de la Resolución N.º AD0062 dictada por el administrador general del Municipio de Quito,

concretamente del fallo emitido el 31 de mayo de 2013 a las 10h39, por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Fundamento de la acción extraordinaria de protección

El legitimado activo en lo principal, manifiesta que la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos del Municipio de Quito, instauró el sumario administrativo N.º 006-2012 en su contra, por una denuncia presentada por el guardia de seguridad Edgar Hurtado, la misma que no cumplió con los requisitos mínimos para su presentación, sin embargo, fue aceptada a trámite sin disponer el reconocimiento de su firma.

El accionante señala también que dentro del sumario administrativo, en escrito del 10 de mayo de 2012, expuso al director metropolitano de recursos humanos que la providencia N.º 04 del 30 de marzo del 2012, mediante la cual dispuso la apertura de la causa prueba por el término de 7 días, no fue debidamente notificada en el casillero judicial de su abogado, ya que el 30 de marzo del 2012 dicha boleta y otra, fueron devueltas a la oficina de casilleros y no pudieron ser retiradas por su defensor.

Considera asimismo, que la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos trastocó su derecho al debido proceso, pues, solo difirió la audiencia oral para el 21 de junio de 2012, sin permitirle defenderse con la presentación de sus pruebas de descargo; por tanto, considera que fue destituido de manera inconstitucional.

Finalmente puntualiza que la decisión impugnada vulnera por omisión, sus derechos constitucionales, a una vida digna, a dejarle sin trabajo y lo que es peor no garantiza de ninguna manera el derecho a su honor y a su buen nombre que han sido ganados durante más de 32 años de servicio al Municipio de Quito, tiempo en el cual jamás tuvo inconvenientes de ninguna naturaleza.

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 3 numeral 1 (garantiza el efectivo goce de los derechos); 11 numerales 3 (garantiza el efectivo goce de los derechos), 5 (aplicación e interpretación más favorable a la vigencia de derechos y garantías constitucionales), 6 (jerarquía de los principios y derechos) y 9 (deber del Estado en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución); 66 numerales 2 (vida digna), 17 (trabajo) y 18 (honor y buen nombre); 75 (tutela judicial) y 76 numerales 1 (cumplimiento de las normas y derechos), 2 (presunción de inocencia), 7 (defensa) literales **a**, **b** y **c** de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos, el accionante solicita a la Corte Constitucional que se deje sin efecto la decisión impugnada y en consecuencia, se confirme la sentencia dictada en primer nivel.

Contestación a la demanda**Comparecencia de las partes****Jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

A fojas 29 del expediente constitucional consta el informe presentado por los doctores Marco Rodríguez Ruiz y Maritza Romero, quienes señalan que la demanda de acción extraordinaria de protección, carece de fundamento, pues como jueces actuaron apegados a derecho, conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con las normas y leyes que rigen la materia.

Asimismo, indican que en la sentencia del 31 de mayo de 2013 a las 10h39, el Tribunal de Alzada de la ex Primera Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, resolvió aceptar el recurso de apelación presentado por Edwin René Palma Echeverría, administrador general (e) del Distrito Metropolitano de Quito y Marcelo Folleco Chalá, director metropolitano de recursos humanos, por cuanto, en la demanda de acción de protección, el accionante Javier Herrera López inició la misma en contra del administrador general (e) del Distrito Metropolitano de Quito y director metropolitano de recursos humanos, en el presente caso, la legitimación pasiva, recae sobre el autor –Municipio– del acto u omisión ilegítima, lo que generó la vulneración de una garantía constitucional conforme lo prevén los artículos 9 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito y el artículo 90 literal **a** del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Terceros interesados**Gastón Velásquez Villamar, representante legal y judicial del Distrito Metropolitano de Quito**

Manifiesta que de la demanda presentada ante la Corte Constitucional, como la demanda de primera instancia, se concluye que las pretensiones del accionante se refieren a presuntas vulneraciones de orden legal y lo que aspira es esconderlas detrás de supuestas vulneraciones constitucionales, que es una evidente intención de impugnar y atacar la legalidad de un acto administrativo –Resolución N.º AD-0062 del 05 de mayo de 2012 y consecuentemente la acción de personal N.º 23-59 del 05 de julio de 2012– en el cual, consta la destitución del señor Eduardo Javier Herrera López.

Indica también que el artículo 173 de la Constitución de la República establece que los actos administrativos de cualquier autoridad de Estado, pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial. Es decir, de todos los actos administrativos, incluidos aquellos a los que se refiere el

accionante en su demanda, son impugnables ante los jueces competentes de la función judicial. Existe, por tanto, un remedio expreso y disponible en la ley para la supuesta situación jurídica que acusa el señor Herrera López en contra de las autoridades municipales, no configurándose por tanto los presupuestos señalados en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Menciona también que no existe ningún argumento que permita evidenciar que existe un derecho constitucional vulnerado y por el contrario, se ha demostrado que las autoridades municipales han actuado en estricto apego a la ley y la Constitución, lo cual, se confirmó en la sentencia emitida por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Finalmente señala que el legitimado activo solo hace una mención a un sinnúmero de normas constitucionales, sin el debido fundamento, evidenciando por tanto, que se trata de un tema de mera legalidad.

Procurador 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 33 del expediente constitucional).

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

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

Legitimación activa

El peticionario Eduardo Javier Herrera López 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.

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 Ecuador¹, la presente garantía jurisdiccional tiene por objeto el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales, evitando un perjuicio irremediable de los jueces cuando estos incurrir 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 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 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; por el contrario, 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 o constitucionales de instancia, 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 o tratados internacionales sobre derechos humanos 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 validez 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, colectividades, pueblos y nacionalidades.

Identificación de los problemas jurídicos

En atención a los antecedentes fácticos y jurídicos anotados y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 31 de mayo de 2013 a las 10h39, dentro del caso N.º 0030-2013, que niega la acción de protección, ¿vulnera el

derecho constitucional al trabajo del legitimado activo, previsto en el artículo 66 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador?

2. La decisión impugnada, al negar la acción de protección, ¿vulnera el derecho a la defensa supuestamente por haberle dejado en indefensión al legitimado activo; previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La sentencia expedida por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 31 de mayo de 2013 a las 10h39, dentro del caso N.º 0030-2013, que niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho constitucional al trabajo del legitimado activo, previsto en el artículo 66 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador?**

Alega el legitimado activo que, la decisión impugnada vulneró por omisión sus derechos constitucionales al dejarle sin trabajo, lo que afecta el derecho a su honor y a su buen nombre que han sido reconocidos por más de 32 años de servicio al Municipio de Quito, tiempo en el cual, jamás tuvo inconvenientes de ninguna naturaleza en su lugar de trabajo.

El derecho constitucional al trabajo supuestamente vulnerado en la sentencia *ut supra*, reconoce lo siguiente:

Artículo 66 numeral 17 de la Constitución de la República:

Se reconoce y garantizará a las personas:

El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.

Artículo 33 *ibidem*:

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

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho al trabajo se complementa y fortalece con lo dispuesto en el ámbito internacional pues, son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas al trabajo. Así por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 6 establece que “el derecho a trabajar, (...) comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, se tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. Entre las medidas que habrá de adoptar (...) para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación

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.

técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 23 numeral 1 afirma que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” y en el numeral 3 *ibidem*, prescribe que, “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.

Asimismo, se encuentra estipulado en el artículo 6 numeral 1 del Protocolo de San Salvador que “toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”.

El derecho constitucional al trabajo es entonces esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inherente e inseparable de la dignidad humana por lo que, toda persona tiene derecho a trabajar para vivir con dignidad.

La importancia de este derecho, radica en que sirve para la supervivencia del individuo y de su familia, y contribuye además en tanto que el trabajo sea acogido o aceptado libremente y con responsabilidad, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, respecto del derecho al trabajo, en la sentencia N.º 093-14-SEP-CC, caso N.º 1752-11-EP del 04 de junio de 2014, ha manifestado que: “El derecho al trabajo se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelado por el Estado, a través del incentivo de políticas públicas que estimulen el trabajo a través de todas sus modalidades, así como también, a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores (...)”².

En este sentido, el derecho constitucional al trabajo conforme manda la Constitución debe ser garantizado por el Estado, a través del desarrollo de políticas públicas, de incentivos para la contratación de personal así como también, de la tutela de los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras del país.

Ahora bien, una vez establecido lo que se ha de considerar por el derecho al trabajo, esta Corte remitiéndose al caso *sub judice*, observa que Eduardo Javier Herrera López, legitimado activo, alegó en su demanda que trabajó por 32 años como vendedor de boletos en el balneario Cununyacu

en calidad de servidor municipal 7 de la Administración Zonal Tumbaco del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. En tal virtud, reclama la tutela de la estabilidad laboral.

De manera preliminar cabe puntualizar que la estabilidad laboral jamás puede convertirse en una exoneración de los actos o conductas indisciplinarias o punibles, es decir, del régimen disciplinario previsto en el derecho administrativo cuyo objetivo es precisamente desvirtuar o impugnar hechos, que se presumen como ciertos. De ahí que la estabilidad no se infringe cuando se trata de realizar un sumario administrativo previsto en el ordenamiento jurídico de la materia, por tanto, este procedimiento no significa intromisión ilegítima en el derecho al trabajo, honor y buen nombre, tanto más cuando el contenido de este derecho es cambiante y en definitiva, dependiente de las normas y valores vigentes, como se menciona en el artículo 83 numerales 8 y 12 de la Constitución de la República que expresan: “son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción; y, ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”.

De fojas 58 a 59 y vta., del expediente de primera instancia, se encuentra el oficio N.º 000567 del 09 de marzo de 2012, de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, que con sujeción a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 91 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público emitió un informe estimando procedente la iniciación de un sumario administrativo en contra del servidor Eduardo Javier Herrera López, por cuanto, de las imputaciones hechas en su contra –anomalía en el manejo de las especies valoradas del balneario Cununyacu– y de las averiguaciones que se deriven del procedimiento de sumario administrativo, podrían encontrarse incursos dentro de los presupuestos de los que tratan las causales de suspensión sin goce de la remuneración contenidas en las disposiciones legales, artículo 43 literal **d** de la Ley Orgánica de Servicio Público, artículo 87 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público en concordancia con el artículo 22 literales **b**, **e**, **g** y **h** *ibidem*.

Asimismo, consta en el expediente administrativo (fojas 187 a 191) la Resolución N.º AD. 0062 y la acción de personal N.º 23-59 emitida el 05 de julio de 2012 a las 10h00, por la Administración General del Distrito Metropolitano de Quito, en la que considera que de la investigación realizada y de las pruebas aportadas, se ha determinado que el servidor sumariado ha incurrido en la causal de destitución, prevista en el artículo 43 literal **e** de la Ley Orgánica de Servicio Público, al haberse comprobado que no solo incurrió en las causales de suspensión inicialmente invocadas sino que además ha inobservado las prohibiciones previstas en el artículo 24 literal **k** *ibidem*, esto es: “solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 093-14-SEP-CC, Caso No. 1752-11-EP, 04 de junio de 2014.

ilícito”, resolviendo por tanto, la sanción de destitución al señor Eduardo Javier Herrera López, servidor municipal 7, prevista en artículo 43 literal e de la Ley Orgánica de Servicio Público, en concordancia con los artículos 86 y 89 del Reglamento General de la LOSEP, por inobservar los deberes instituidos en el artículo 22 literales b, e, g y h y en el artículo 48 literales d y j por quebrantar las prohibiciones previstas en el artículo 24 literal k ibídem.

De lo anotado se desprende que conforme lo dispone la Constitución de la República el legitimado activo, estuvo gozando de manera plena por más de 32 años de su derecho constitucional al trabajo en calidad de servidor público 7 del Municipio de Quito, sin embargo, en el ejercicio de sus funciones, al ser responsable de la boletería del balneario Cununyacu y por existir presuntas irregularidades en el manejo de las especies valoradas de ingreso al balneario, mismas que le serían imputables, la Administración General del Municipio de Quito, mediante providencia N.º 2 –auto de llamamiento a sumario administrativo– del 15 de marzo de 2012 en acatamiento a lo que establece la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, respecto de las faltas disciplinarias, dispuso el inicio del sumario administrativo N.º 006-2012 en contra del señor Herrera, con el objeto de conocer si el servidor público en el desempeño de su puesto o cargo empleó una conducta que contraviene a las obligaciones, responsabilidades y deberes previstas en la ley. Y que, como consecuencia de un sumario administrativo, que es entendido como el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios públicos imputados de la comisión de falta administrativa y al haberse desarrollado este con apego a las normas del debido proceso, se determinó que el servidor sumariado en el desempeño de su puesto, inobservó lo que dispone el artículo 24 literal k de la Ley Orgánica de Servicio Público, esto es, la prohibición de emplear un manejo inadecuado con el dinero de las especies valoradas del balneario, de las que era responsable, lo que ocasionó, su destitución.

El derecho al trabajo no se concibe como absoluto al igual que sucede con otros derechos y libertades constitucionales; pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas³, esto, en concordancia con el artículo 233 de la Constitución que respecto a la responsabilidad de los miembros del sector público señala que “ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”.

En este sentido, el goce del derecho constitucional al trabajo que le asiste al legitimado activo se vería limitado porque en el desarrollo de sus funciones este inobservó la Ley

Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, normativa que rige la vida jurídica de la institución o entidad a la que se debía y básicamente por el incumplimiento de la prohibición a la que se encontraba sometido por ser el responsable de las especies valoradas de la boletería del balneario Cununyacu; en otras palabras, si la conducta del señor Eduardo Herrera se enmarca en lo que establecen las normas del ordenamiento jurídico, en respeto a la seguridad jurídica, resulta procedente que se le haya iniciado un proceso administrativo y al haberse verificado la responsabilidad en el cometimiento de un acto ilegal o ilícito, es lógico y jurídico que se le haya aplicado la sanción de destitución de su cargo, sanción que conforme al artículo 24 literal k de la Ley Orgánica de Servicio Público es aplicable al caso.

El legitimado activo también menciona en su demanda que a consecuencia del proceso administrativo seguido en su contra se habría vulnerado su derecho al honor y buen nombre que mantuvo durante sus años de trabajo, sin embargo, esta Magistratura manifiesta que si bien la Constitución de la República en su artículo 66 numeral 18 dentro de los derechos de libertad prescribe que se reconocerá y garantizará a las personas “el derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de las personas”; en el caso concreto, de las diferentes piezas procesales y documentos agregados al proceso, se colige que el sumario administrativo N.º 006-2012 iniciado en contra del señor Eduardo Herrera por irregularidades en el manejo de especies valoradas que estaban bajo su responsabilidad laboral, se realizó en total apego al debido proceso, así como también que en el mismo no se hizo mención a su persona o situación, sino a un proceso de investigación de una conducta que se encontraba prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público, ley especial aplicable al caso, descartando, por lo tanto, una afectación a los derechos constitucionales al honor y buen nombre. De ahí que:

(...) el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo.

Esa estabilidad, claro está, no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. En nada riñen con el principio de estabilidad laboral la previsión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado, para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento (...)⁴.

Por las consideraciones que anteceden, se deduce que el hecho de haber entablado el correspondiente sumario

³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-408-97, 28 agosto de 1997.

⁴ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-016-98, 04 de febrero de 1998.

administrativo, no implica intromisión inconstitucional, ilegal e ilegítima en los derechos al trabajo, honor y buen nombre del ahora legitimado activo, sino que, su instauración se constituye en una intervención constitucional, legal y procedente.

En base a todo lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no existe vulneración alguna de los derechos constitucionales al trabajo, honor y buen nombre alegados por el accionante, en virtud de que la decisión judicial impugnada consideró que el proceso administrativo iniciado en contra del legitimado activo, se desarrolló en total observancia y cumplimiento a los derechos y principios constitucionales.

2. La decisión impugnada, al negar la acción de protección ¿vulnera el derecho a la defensa supuestamente por haberle dejado en indefensión al legitimado activo, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

El legitimado activo alega que la sentencia impugnada, no garantizó su derecho a la defensa, pues la Sala no habría considerado que en el desarrollo del sumario administrativo iniciado en su contra por la Administración Municipal de la Zona Valle de Tumbaco, se quedó en indefensión, en razón de no haber podido aportar pruebas dentro del proceso disciplinario, en virtud de que no fue debidamente notificado en la casilla de su abogado con la providencia N.º 4 del 30 de marzo de 2012, mediante la cual se dispuso la apertura de la causa a prueba por el término de 7 días.

El derecho al debido proceso, sin duda alguna, es un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico por cuanto, tiene como objetivo garantizar la protección de otros derechos constitucionales, encaminados a que todas las personas cuenten con un proceso ágil, sencillo y justo conforme a derecho, en el cual puedan hacer uso de su derecho constitucional a la defensa en todas las etapas del mismo.

Así, el debido proceso se constituye en el pilar principal que permite a las personas que intervienen en un juicio, la defensa de sus derechos, a través de la articulación de varios principios y garantías básicas que viabilizan una correcta administración de justicia, entre ellas se encuentra la de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; esta garantía se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador que consagra:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

De lo anotado, es innegable que el contenido del **literal a** del texto constitucional, esto es, el derecho a la defensa, a más

de ser una regla constitucional, es un principio general de la administración de justicia; por ello, privar a una persona de su ejercicio, constituiría dejarla en indefensión. En este sentido, a través de este derecho, se procura garantizar que las personas cuenten con los medios adecuados y oportunos para la defensa de sus intereses.

En la doctrina el derecho al debido proceso es entendido como:

(...) todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia; que le aseguren la libertad y la seguridad jurídica, (...). Desde este punto de vista, entonces, es el principio madre o generatriz del cual dimanar todos y cada uno de los principios del derecho procesal (...).⁵

En tal sentido, el debido proceso se convierte en un derecho constitucional en beneficio de las partes dentro de una relación procesal judicial o administrativa, pues, con su observancia, se pretende que se haga efectivo el desarrollo de los derechos de todas las personas.

Respecto del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 195-14-SEP-CC, caso N.º 1882-12-EP expedida el 06 de noviembre de 2014, manifestó que:

(...) el debido proceso adquiere el carácter garantista, en tanto, otorga a las personas las facultades dotadas de seguridad para participar de manera adecuada y eficaz en los procedimientos judiciales y administrativos del Estado constitucional de derechos, a efectos de realizar argumentaciones, afirmaciones, aportar prueba y rebatir los argumentos de las otras partes. En este sentido, el debido proceso cumple el papel de derecho instrumental puesto que se erige en el mecanismo de protección de otros derechos fundamentales a fin de otorgar seguridad, tutela, protección para quien es o tiene la posibilidad de ser parte en un determinado proceso judicial o administrativo⁶.

De lo anotado se desprende que esta doble dimensión del debido proceso al constituirse tanto un derecho como una garantía constitucional, pretende establecer límites para la actuación discrecional de los operadores de justicia y precautelar a favor de la efectiva vigencia y respeto de los derechos constitucionales. En este sentido, el derecho a la defensa se constituye en el eje central del debido proceso a través del cual, se procura el establecimiento de condiciones mínimas para salvaguardar la vigencia de sus derechos; para ello, toda persona se encuentra facultada para acudir ante los organismos jurisdiccionales competentes a efectos de presentar las pruebas que a su criterio sean pertinentes, debatirlas y contradecirlas.

En tal virtud, la debida notificación es esencial, porque permite el ejercicio del debido proceso y comprende en este,

⁵ Hugo Bernal y Sandra Hernández Rodríguez, *El debido proceso disciplinario*, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 2001, p. 22.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 195-14-EP, Caso 1882-12-Ep, 06 de noviembre de 2014.

el derecho a la defensa, porque únicamente con este acto las partes procesales pueden tener acceso a la información y a todos los actos que se desarrollan en el proceso⁷.

En palabras de Enrique Véscovi, la notificación es la forma principal de comunicación pues cumple con el principio contradictorio, que pide que ambas partes, por estar en pie de igualdad, deben tener conocimiento de todas las providencias judiciales⁸.

Sobre este importante acto procesal, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 220-14-SEP-CC, caso N.º 1116-12-EP del 26 de noviembre de 2014 señaló lo siguiente:

Con la notificación, las partes procesales pueden ejercer su derecho constitucional a la defensa, porque pueden formular sus argumentos en los momentos oportunos y a través de los medios pertinentes, con la finalidad de que la resolución de los órganos de la administración sean dictadas con fundamento en las alegaciones de todas las partes que intervienen en el proceso, para lograr el criterio de la justicia como tal⁹.

En el caso *sub judice*, el examen de constitucionalidad se encamina a determinar si el legitimado activo quedó en indefensión por no haber podido supuestamente aportar pruebas dentro del proceso administrativo seguido en su contra por la Administración Municipal de la Zona Valle de Tumbaco, en razón de que no fue debidamente notificado con la providencia N.º 4 dictada el 30 de noviembre de 2012, a través de la cual se dispuso la apertura de la causa a prueba por el término de 7 días de conformidad con el artículo 95 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Si bien es cierto que el artículo 62 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰ prohíbe a esta Corte referirse a las pruebas, cabe advertir que el análisis subsiguiente, cuando hace referencia a las pruebas aportadas por el legitimado activo dentro del sumario administrativo, no está enfocado en el examen de las mismas, sino, únicamente, se detallan con el objeto de demostrar que dentro de la etapa de prueba el servidor sumariado participó activamente, presentando las de descargo, en pleno uso del ejercicio a la defensa.

Revisado el expediente del Juzgado Quinto de Trabajo de Pichincha se puede apreciar que de fojas 68 a 71 consta el escrito de contestación presentado por el señor Eduardo Herrera López dentro del sumario administrativo N.º 006-2012, en este a más de dar contestación al planteamiento del sumario, anexa la querrela que presentó el 10 de marzo

de 2012 en el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha en contra del señor Edgar Hurtado, en razón de que la denuncia presentada en su contra fue injuriosa, falsa, maliciosa y temeraria; y además, en el numeral 5 “pruebas” de su escrito de contestación, ya hace referencia a la práctica de diligencias dentro del sumario administrativo iniciado en su contra. Esta actuación se la realizó conforme a lo prescrito en el artículo 94 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público¹¹. En efecto, en el mencionado escrito, solicitó:

(...) 5.- PRUEBAS: Para demostrar lo expuesto y que no existe razón alguna para este sumario y menos aún para imponer sanción, solicito se sirva disponer la práctica de las siguientes diligencias: a) Se digno disponer una Auditoría a la gestión realizada por el compareciente durante el periodo que estuve a cargo de la boletería del balneario de Cununyacu. b) Se sirva receptor las declaraciones testimoniales sobre el hecho denunciado, a las siguientes personas: Economista Katy Cobo, Directora Administrativa de la Dirección Zonal Tumbaco, Sr. Hernán Rivera, Supervisor de la Compañía de Seguridad Davseg, los guardias Jember Bernabé y Rodrigo Navarrete, y la señora Berta (desconozco el apellido) que tiene su pequeño negocio junto al balneario Cununyacu (sic).

Asimismo, consta a fojas 81 del expediente de instancia el **boletín de notificaciones N.º 36 del 30 de marzo de 2012, suscrito por el notificador de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, Fernando Cano**, a través del cual se indica que se procedió a notificar en el casillero judicial N.º 4352 del doctor Pablo Utreras Hidalgo, abogado del servidor sumariado con la providencia N.º 4 del 30 de marzo de 2012, de apertura del término de prueba dentro del proceso administrativo.

Dentro del término de prueba, el servidor sumariado mediante escrito del 03 de mayo de 2012, en lo principal, **impugna la prueba presentada por la Administración Zona Valle de Tumbaco** contenida en el oficio N.º 1038 de 09 de abril de 2012, en el que menciona que el incremento sustancial de boletos a partir del mes de marzo de este año, es producto de cambio de la señora Verónica Moreta en remplazo del señor Eduardo Herrera, por considerarla violatoria al debido proceso (fojas 91 del expediente instancia).

(...) Debo en primer lugar rechazar la afirmación tendenciosa constante en el oficio No. 001038 de 9 de abril de 2012 enviado por la Administración Zona Valle de Tumbaco, en la cual dice que el incremento sustancial de boletos a partir del mes de marzo de este año, es como producto de cambio de la Sra. Verónica Moreta en remplazo del Sr. Eduardo Herrera, lo cual constituye una falsa imputación de infracción, una afirmación totalmente parcializada con señalamiento anticipado de responsabilidad y por tanto **VIOLATORIA DEL DEBIDO PROCESO, por consiguiente IMPUGNO esta prueba presentada.**

⁷ Pfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 220-14-SEP-CC, Caso No. 1116-12-EP, 26 de noviembre de 2014.

⁸ Pfr. Enrique Vescovi, *Teoría General del Proceso*, Segunda Edición, Editorial Temis S.A., Colombia, p.22.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 220-14-SEP-CC, Caso No. 116-12-EP, 26 de noviembre de 2014.

¹⁰ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numeral 5 “Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez”.

¹¹ Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, Art. 94: De la contestación.- Recibida la notificación la o el servidor, en el término de 3 días, contestará al planteamiento del sumario, **adjuntando las pruebas de descargo que considere le asisten.** (Resaltado fuera de texto).

De igual manera, a fojas 96, se observa que el servidor sumariado mediante escrito del 10 de mayo de 2012, solicitó al director de recursos humanos que suspenda la audiencia oral fijada para el mismo día, 10 de mayo, en razón de que no fue debidamente notificado en el casillero judicial de su abogado con la providencia N.º 4 del 30 de marzo de 2012, apertura del término de prueba.

La mencionada providencia emitida y entregada por el señor Notificador del Municipio de Quito a la oficina de casilleros, NO FUE DEBIDAMENTE NOTIFICADA en el casillero judicial de mi abogado, ya que el día 30 de marzo de 2012 dicha boleta y otra fueron devueltas a la oficina de casilleros y no pudieron ser retiradas por mi abogado. **Con el documento proporcionado por la Dirección de Recursos Humanos del Municipio de Quito que da fe de la entrega de las boletas en la oficina de casilleros, con fecha 4 de mayo del 2012 se hizo el seguimiento respectivo en esa oficina (...) sic.** (Resaltado fuera de texto).

El servidor sumariado dentro de la audiencia de sustanciación de pruebas de cargo y descargo desarrollada el **21 de junio de 2012 a las 10h09** (fojas 126 a 128 del expediente de primera instancia), presentó como prueba de descargo, la querella seguida en contra del señor Edgar Hurtado en el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha; manifestó que en su momento, impugnó también la prueba presentada por la Administración Municipal de la Zona Valle de Tumbaco en el oficio N.º 1038 del 09 de abril de 2012. Asimismo, expresó como prueba a su favor que la influencia de público a los diferentes balnearios de Quito es variable y depende de muchos factores, entre ellos, de temporadas altas, bajas, fechas o requerimientos institucionales y el contenido del memorando SGDAFAMZT del 28 de febrero de 2012, mediante el cual puso en conocimiento de la administradora financiera de la administración que el 26 de febrero de 2012, se habían vendido todos los boletos de adultos para el ingreso al balneario con lo que se dejó el ingreso gratis al mismo. En esta diligencia indicó también, que no fue debidamente notificado con la providencia N.º 4 de apertura del término de prueba, en virtud de que la boleta no fue depositada en el casillero judicial de su abogado.

De fojas 182 a 190 del expediente de primera instancia, se encuentra la resolución administrativa N.º AD0062 emitida por la Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el 05 de julio de 2012 a las 10h00, mediante la cual se resolvió la destitución del servidor sumariado, Eduardo Javier Herrera López; en el considerando sexto de la misma, se analizan como pruebas aportadas por las partes procesales: el “parte informativo” del 19 de marzo de 2012 suscrito por el señor Hernán Rivera, supervisor general de la Empresa DAVSEG CIA. LTDA, dirigido a la economista Katty Alejandra Cobo Jurado, directora administrativa financiera¹², en este

se informa que el señor Rivera verificó personalmente la existencia de boletos encontrados en la caseta de la guardiana, los mismos que fueron retirados y llevados hasta la oficina de supervisión, sentándose la información en la bitácora de novedades. En relación a la petición de disponer una auditoría de funciones a la gestión realizada por el servidor sumariado, durante el período que estuvo a cargo de la boletería del balneario, el señor Miguel Gómez Navarrete responsable de las especies valoradas, a través de memorando N.º DMF-T-552 del 07 marzo del 2012, respecto del análisis de los boletos encontrados en el ánfora del balneario correspondiente al período de noviembre de 2011 a enero de 2012 informó que se hallaron boletos cuyas series correspondían a meses anteriores a la fecha del último proceso de incineración que se realizó el 26 de octubre de 2011. El acta de “incineración de boletaje” del 26 de octubre de 2011, suscrita por el delegado de Tumbaco, administrador del balneario y el responsable de especies valoradas. Lo manifestado por el servidor sumariado en la audiencia de sustanciación de pruebas de cargo y descargo, en relación a la querella presentada por el señor Eduardo Herrera el 10 de marzo de 2012 en el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Pichincha en contra del señor Edgar Hurtado y lo señalado sobre la falta de notificación de la providencia N.º 4 del 30 de marzo de 2012 –término de apertura de prueba– “(...) cuando acudí a dicha oficina de sorteos y casilleros judiciales, la respuesta fue casi textual no podemos echarnos la culpa oficialmente. Este hecho irresponsable mediante el cual se evade el cumplimiento de funciones y se oculta la verdad de los hechos, para no reconocer sus errores, no puede, ni debe de ninguna manera perjudicarme (...), es verdad que no fue responsabilidad del Municipio (...)”.

Las circunstancias expuestas, de manera detallada en los párrafos precedentes y de los documentos judiciales agregados al expediente constitucional (copias certificadas del proceso administrativo del servidor municipal Eduardo Javier Herrera López), permiten evidenciar con claridad lo siguiente:

Que el señor Eduardo Javier Herrera López, dentro del proceso administrativo iniciado en su contra por la Administración Metropolitana Zona Valle de Tumbaco, fue debidamente notificado con la providencia N.º 4 –apertura del término de prueba– del 30 de marzo de 2012, en virtud de que en el expediente administrativo consta la razón sentada por el notificador de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, Fernando Cano, quien, mediante boletín de notificaciones N.º 36 del 30 de marzo de 2012, indicó que se notificó en el casillero judicial N.º 4352 del doctor Pablo Utreras Hidalgo, abogado del servidor sumariado, con la providencia N.º 4, oficio N.º 000845-AMZT-2012.

En este sentido, el contenido del boletín de notificaciones N.º 36 que certifica que la notificación fue realizada al servidor sumariado por el notificador de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos (fojas 81 del expediente de primera instancia), constituye un testimonio de que el acto se llevó a cabo, por lo que se da fe de lo actuado; al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 217-14-SEP-CC, caso N.º 0536-11-EP del 26 de noviembre de 2014 manifestó:

¹² “(...) Por medio del presente tengo a bien comunicarle sobre el particular suscrito en el Balneario Cunuyacu del Municipio de Tumbaco, el 04 de septiembre del 2011 en el cual el Sr. Edgar Hurtado me comunicó sobre unos boletos que él había encontrado en la caseta de guardiana, lo que fue verificado por mi persona (...). Los mencionados boletos fueron retirados y llevados hasta la oficina de supervisión lo cual se dejó apuntado en el cuaderno de novedades del guardia (...)” (sic)

(...) En el ámbito jurídico, la fe pública presupone la existencia de una verdad oficial, cuya creencia está determinada por una obligación jurídica que ordena tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos sin lugar a objetar su verdad; es decir la fe pública está dotada de una función específica de carácter público tendiente a fortalecer la presunción de verdad de los hechos o actos sometidos a su amparo¹³.

De esta forma, se considera que el acto procesal de notificación de la providencia N.º 4 –término de prueba– se desarrolló de manera correcta, es decir, conforme a lo manifestado por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el fallo impugnado del 31 de mayo de 2013 a las 10h39¹⁴, pues el legitimado activo fue debidamente notificado dentro del proceso administrativo y por tanto, se encontraba facultado plenamente para presentar dentro del término de prueba –7 días– cuantos escritos o pruebas consideraba necesarios en defensa de sus derechos.

De igual manera, de las circunstancias expuestas se observa que Eduardo Herrera López, dentro del proceso administrativo, habría aportado las pruebas que ha su criterio fueron oportunas, así conforme a lo que prescribe el artículo 94 del Reglamento de la Ley General a la Ley Orgánica del Servicio Público¹⁵, el servidor sumariado al momento de dar contestación al planteamiento del sumario, adjuntó las pruebas de descargo que consideró le asistían así como también, en la audiencia oral realizada el 21 de junio de 2012 a las 10h09, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 96 *ibidem*¹⁶, habría presentado y sustentado varias pruebas de cargo y de descargo.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 217-14-SEP-CC, Caso No. 0536-11-EP, 26 de noviembre de 2014.

¹⁴ Sentencia Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, 31 de mayo de 2013 a las 10h39, recurso de apelación de acción de protección No. 0030-2013 “OCTAVO.- (...) En el literal h) del considerando séptimo de la indicada resolución [administrativa] se dice “De otra parte se precisa, que **no existe omisión atribuible a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, como pretende sostener el Servidor Sumariado, aduciendo que no habría sido notificado con la apertura del término de prueba. De acuerdo con el original del Boletín de Notificaciones No. 36 de 30 de marzo de 2012, si se procedió correctamente a notificar al Casillero judicial No. 4353 del doctor Pablo Utreras Hidalgo, abogado del Sumariado con la Providencia No. 04 de Apertura del Término de Prueba; es decir, esta Dirección cumplió a cabalidad con la obligación oportuna como le corresponde (...)**”. En consecuencia no existe vulneración de derecho constitucional alguno, tal como señala la parte actora, pues el artículo 88 de la Constitución establece que la garantía de la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Carta Magna, mas no de derechos legales como pretende el accionante (...)” (negrita fuera de texto)

¹⁵ Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 94: “De la contestación.- Recibida la notificación la o el servidor, en el término de 3 días, contestará al planteamiento del sumario, adjuntando las pruebas de descargo que considere le asisten.”

¹⁶ Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 96: “De la audiencia oral.- Vencido el término de prueba, se señalará día y hora en las cuales tenga lugar una audiencia oral, en la cual el solicitante del sumario o su delegado y el sumariado sustentarán las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos. (...)”

En este sentido, se evidencia de manera clara que dentro del sumario administrativo N.º 006-2012, desarrollado conforme lo dispone el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, el servidor sumariado hoy legitimado activo, tuvo una participación activa y permanente en el proceso administrativo, pues, durante las diferentes etapas procesales, aportó e impugnó las pruebas que a su criterio fueron las adecuadas e idóneas en defensa de sus derechos. Así, resulta entonces improcedente, el planteamiento del legitimado activo, quien, en su demanda, manifiesta que se quedó en indefensión porque no pudo presentar pruebas en el proceso iniciado en su contra.

Por otra parte, cabe puntualizar que el derecho a la defensa tiene una dimensión formal y una material. La primera supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso, a ser debidamente notificado, a ser oído en el proceso, etc.,¹⁷ y respecto a la dimensión material, esta es entendida como la facultad del sujeto pasivo –servidor sumariado– de intervenir en el proceso que contra él se ha incoado, es decir, es aquella en que el sujeto pasivo debe reaccionar a las pretensiones o pruebas planteadas en su contra, negando el contenido de estas, presentando otras pruebas que permitan rechazar, contradecir o refutar las acusaciones o impugnando las pruebas que buscan ser consideradas suficientes para destruir la presunción de inocencia que le asiste, no siendo suficiente entonces, la sola formulación de peticiones para la práctica de los medios probatorios o interponiendo por sí mismo diferentes recursos.¹⁸ En ambos casos, lo que se busca es garantizar el derecho a no ser sometido a un estado de indefensión.

Por lo tanto, la indefensión solo puede alegarse cuando de alguna forma, generalmente por transgresión de preceptos procedimentales, se impida al interesado ejercitar oportunamente su defensa¹⁹, en el caso concreto, existiría indefensión si el servidor sumariado hubiese estado impedido de refutar, contradecir las pruebas aportadas por la administración, así como también de presentar argumentos de descargo, lo que no ocurrió en la tramitación del proceso administrativo N.º 006-2012.

Conforme lo expuesto, esta Corte Constitucional no advierte que haya existido una vulneración del derecho a la defensa del legitimado activo, ya que, al contrario de lo alegado en su demanda, del examen de la parte expositiva y considerativa de la decisión impugnada, se observa que

¹⁷ Pfr. Jorge Zabala, *El Debido Proceso Penal*, Guayaquil, EDINO, 2002, p.133

¹⁸ *Ibidem*, pp. 280-281

¹⁹ Esperanza Iñaqui, *El principio del Debido Proceso*, Barcelona, José María BOSCH Editorial S.A, 1995, p. 181.

en el proceso administrativo el señor Eduardo Herrera fue debidamente notificado con la providencia de apertura del término de prueba.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) 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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1194-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de julio de 2015

SENTENCIA N.º 247-15-SEP-CC

CASO N.º 1195-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Juan Alberto Salazar López presenta acción extraordinaria de protección en contra de los autos expedidos el 11 de junio del 2014 a las 17h50 y 16 de junio del 2014 a las 15h09, por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción de hábeas corpus N.º 116-2014 (recurso de apelación).

El secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 03 del expediente).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 23 de septiembre de 2014 a las 10h58, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1195-14-EP.

El Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 15 de octubre de 2014, procedió al sorteo de casos, habiendo correspondido la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 0470-CCCE-SG-SUS-2014 del 15 de octubre de 2014, mediante el cual se remitió el respectivo expediente (fojas 09 del expediente).

El 27 de febrero de 2015 a las 10h15, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso disponiendo que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso. Se notificó con la demanda y el auto de avoco a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo a fin de que presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el término de ocho días de recibida la providencia. De conformidad con el artículo 86 numeral 2 literal **d** de la Constitución de la República se les notificó con el contenido de la demanda, la sentencia que se impugna al procurador general del Estado; contralor general del Estado; fiscal general del Estado, al alcalde y procurador síndico del Municipio de Riobamba y al director del Centro de Rehabilitación Social de Riobamba, a fin de que hagan valer sus derechos de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Decisiones judiciales impugnadas

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CHIMBORAZO.- SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL. Riobamba, miércoles 11 de junio del 2014, las 17h50. **VISTOS (...)** SEGUNDO.- Los recursos que franquea

la ley, están legislados y plasmados en los diferentes cuerpos legales en vigencia, debiendo someterse para su interposición a la ritualidad ahí establecida. En el caso en estudio, el peticionario se argumenta que interpuso recurso de apelación de la sentencia donde la Sala niega la acción de hábeas corpus, y lo que ha hecho en forma verbal dentro de la audiencia efectuada en este proceso, para demostrar este argumento adjunta lo principal de los ejemplares de dos rotativos, queriendo de esta forma hacer aparecer como lo supuestamente expresado ha sido la intención de impugnar la decisión judicial de esta Sala.- El Art. 24 en su inciso primero y al inicio del mismo, permite a las partes procesales a apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificada por escrito y en forma motivada de la resolución respectiva. Al manifestar el peticionario “Sigán haciendo lo que les dé la gana, violando la ley, pero, tendrán que responder ante instancias superiores por sus actuaciones”, no se debe considerar bajo ningún concepto como una interposición de recurso de apelación, pues estos ya sea en forma verbal o por escrito, tiene un solo requisito, y esto es que la parte procesal desconforme haga conocer al o a los juzgadores que no está de acuerdo con el auto o sentencia emitida, por lo tanto la APELA o en su lugar LA IMPUGNA, más no lanzar palabras descalificadores y amenazantes que a decir de la Prensa escrita, han sido vertidas por el peticionario Juan Alberto Salazar López, más en ningún momento de enunciada la decisión de la Sala, ya sea dicho peticionario o por intermedio de su defensor, solicitaron la palabra para proceder a apelar en forma verbal, así se desprende tanto del acta de la audiencia que obra de 307 a 309 vta, así como de los respaldos de audio que también están agregados al expediente. Conforme la razón sentada por la Actuaría de la Sala, con fecha 3 de junio del 2014, fs. 126 vta., la sentencia fue notificada el 23 de mayo del 2014 tanto a la casilla y correo electrónico señalado por el peticionario, es decir, al no haber apelado en la misma audiencia en forma verbal, tenía la oportunidad de hacerlo dentro de los tres días de notificada la sentencia, la misma que no fue usada por el peticionario. Al no haber impugnación o apelación, significa que las partes están de acuerdo y conformes con lo decidido por la Sala.- Por lo anotado, la Sala, RESUELVE negar el recurso de apelación planteado por el actor Juan Alberto Salazar López, por extemporánea (...) NOTIFÍQUESE (sic).

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CHIMBORAZO.- SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL. Riobamba, lunes 16 de junio del 2014, las 15h09. **VISTOS:** Agréguese al expediente el escrito presentado por el Lic. Juan Alberto Salazar López, en el cual interpone recurso de hecho (...); proveyendo el mismo, en lo principal se considera: 1) Es menester expresar que en materia constitucional no se consagra el recurso de hecho, el cual es procedente dentro de la justicia ordinaria y cumpliéndose con los presupuestos para él requeridos; pues, los recursos en materia constitucional son taxativos, sin que haya lugar a la subsidiaridad como alega el recurrente; pues el numeral 14 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice: “Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional”. Dicha disposición se refiere a los principios procesales más no a recursos. 2) Por lo precedente se NIEGA la petición de Juan Alberto Salazar, por

carecer de sustento legal y constitucional, debiéndose estar a lo dispuesto en autos y/o providencias anterior.- Notifíquese (sic).

Antecedentes fácticos que dieron origen a esta acción constitucional

Dentro del proceso penal N.º 001-2013, por la presunta participación en el delito de peculado en perjuicio del Municipio de Riobamba, aproximadamente por \$ 13.000.000 USD, el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, mediante auto del 26 de abril del 2013 a las 21h45, ordenó la prisión preventiva en contra del señor Juan Alberto Salazar López, alcalde del Municipio de Riobamba y otros, (ahora legitimado activo en esta acción constitucional).

El 29 de abril del 2014, Juan Alberto Salazar López invocó una supuesta caducidad de la prisión preventiva y vicios de procedimiento en la orden de privación de su libertad, presentó acción de hábeas corpus en contra de los jueces que integran la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, quienes se encontraban conociendo el juicio penal signado con el N.º 74-2014.

El 22 de mayo del 2014 a las 10h10, en la Sala de Audiencias de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, se realizó la audiencia oral, pública y contradictoria para sustanciar la acción de hábeas corpus, conforme se desprende del acta que consta de fojas 307 a 309 y vta.

El 23 de mayo del 2014 a las 10h58, los jueces provinciales resuelven negar la acción de hábeas corpus presentada por Juan Alberto Salazar López, considerando que “no ha operado a su favor la caducidad de la prisión preventiva dictada en su contra, ni se ha demostrado conforme a derecho privación ilegal, arbitraria o ilegítima”.

Mediante escrito presentado el 03 de junio del 2014 a las 10h21, el accionante Juan Alberto Salazar López interpone recurso de apelación para ante el presidente de la Corte Nacional de Justicia.

Mediante auto expedido el 11 de junio del 2014 a las 17h50, los jueces provinciales resolvieron negar el recurso de apelación planteado por Juan Alberto Salazar López, por extemporáneo.

El 13 de junio del 2014, el nombrado recurrente interpuso recurso de hecho, el mismo que fue negado en el auto expedido el 16 de junio del 2014 a las 15h09, por carecer de sustento legal y constitucional.

El 09 de julio del 2014, Juan Alberto Salazar López planteó la presente acción extraordinaria de protección, impugnado los autos *ut supra*, que negaron los recursos de apelación y de hecho.

Detalles y fundamentos de la demanda

El legitimado activo en lo principal manifestó que se negó el recurso de apelación planteado en forma verbal, personal en la misma audiencia de hábeas corpus.

Indica que las decisiones judiciales impugnadas, vulneran el artículo 86 numeral 2 literal **d** de la Constitución, que establece que las notificaciones se deben efectuar por los medios más eficaces, que estén al alcance del legitimado activo en este caso, el casillero electrónico señalado, lo cual jamás ocurrió con la resolución dictada y sobre todo, no se notificó con la apelación formulada en forma verbal dentro de la misma audiencia.

Menciona el demandante que en su petición del recurso, adjuntó el ejemplar del diario Los Andes, publicado el viernes 23 de mayo del 2014, específicamente en la página 3A que lleva como título “Reacción del acusado ante la deliberación”, que en forma textual dice lo siguiente: «Una vez resuelta y manifestada la decisión de los jueces, que fue dicha en forma verbal, Juan Salazar replicó y dijo: “Sigan haciendo lo que les da la gana, violando la ley, pero, tendrán que responder ante instancias superiores por sus actuaciones”; por tanto, aduce el legitimado activo que esa manifestación constituye apelación, en términos de lo dispuesto en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil, que define como: “(...) la reclamación que alguno de los litigantes y otros interesado hace a la jueza o al juez o tribunal superior para que revoque, reforme un decreto, auto o sentencia del inferior”.

Derechos constitucionales que presuntamente considera vulnerados

El accionante indica que los autos impugnados vulneran los derechos constitucionales a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses; al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y en consecuencia se deje sin efecto jurídico los autos emitidos por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo

En lo principal manifiestan:

(...) que no existe violación a derecho constitucional alguno, peor el derecho a la defensa, ya que Juan Salazar López dentro de la audiencia formuló sus alegaciones, tuvo la oportunidad de ser oído y escuchado en audiencia en igualdad de condiciones, se dio la réplica, deliberación de los señores jueces, pronunciamiento verbal de la resolución, notificación por escrito de la sentencia, no cabe aceptar un recurso de apelación interpuesto fuera de los tiempos que establece la ley (tres días hábiles que se los considera término), tampoco considerar que se interpuso dicho recurso por unas expresiones vertidas fuera de la audiencia, no se debe

culpar a los jueces de no conceder el recurso de apelación por la negligencia o descuido del profesional o del propio actor. Tampoco existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica y tutela efectiva, ya que en su escrito de formulación de la acción extraordinaria de protección solo enuncia las normas constitucionales más no cómo se produjo, ha operado dicha violación, no existe violación al debido proceso, por cuanto Juan Salazar López dentro de la acción de hábeas corpus ha hecho efectivas sus garantías constitucionales de libertad y protección. Pues la tutela judicial, es el acceso a la justicia y a la protección efectiva de los derechos y garantías ciudadanas, tendientes a materializar, en forma real sus derechos individuales y sociales. De allí que se demanda la existencia de un sistema jurídico válido y eficaz para alcanzar los objetivos que pretende la tutela judicial efectiva, en otras palabras evitar la vulneración a la seguridad del ordenamiento constitucional y capaz de garantizar a las personas la certeza de contar con jueces competentes, se ha garantizado en el caso concreto, la aplicación de las normas y previsiones normativas legales y constitucionales, sin que haya existido conculcación de derechos constitucionales (sic).

Procuraduría General del Estado

A fojas 24 del expediente constitucional consta la comparecencia del abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando, únicamente, la casilla constitucional N.º 018 para recibir notificaciones.

Contraloría General del Estado

A pesar de haber sido notificado con el contenido del auto de avoco de conocimiento de la causa, la nombrada autoridad no han remitido el correspondiente informe de descargo, ni ha señalado casilla constitucional para las notificaciones.

Fiscalía General del Estado

Esta autoridad no ha comparecido ni remitido el correspondiente informe de descargo, tampoco ha señalado casilla constitucional para las notificaciones.

Alcalde y procurador síndico del Municipio de Riobamba

A pesar de haber sido notificado con el contenido del auto de avoco de conocimiento de la causa, las nombradas autoridades requeridas no han remitido el correspondiente informe de descargo, ni han señalado casilla constitucional para las notificaciones.

Director del Centro de Rehabilitación Social de Riobamba

A pesar de haber sido notificado con el contenido del auto de avoco de conocimiento de la causa, la mencionada autoridad requerida no ha remitido el correspondiente informe de descargo, ni ha señalado casilla constitucional para las notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El licenciado Juan Alberto Salazar López se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia, compareció como peticionario del hábeas corpus, en contra de los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, por tanto, cumple con los requerimientos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que 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”.

Al haberse negado la acción de hábeas corpus, el demandante interpuso recurso de apelación, el mismo que fue negado por extemporáneo. Al considerarse afectado con la decisión judicial expedida, Juan Alberto Salazar López interpuso la presente acción constitucional, constituyéndose ahora en legitimado activo, más aún, cuando está facultado conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, los cuales 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.

Análisis constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección tiene por objeto el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales pues, evita un perjuicio irremediable cuando los jueces incurren en una vulneración de las normas constitucionales sea por acción u omisión, en la sentencia, auto o resolución firmes o ejecutoriados, 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 el contrario, permite emerger en un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las disposiciones y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional del Ecuador, 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 hayan vulnerado las reglas del debido proceso o derechos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos y de la naturaleza¹ 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 validez 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.

Refiriéndose a la naturaleza de esta acción, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 125-14-SEP-CC, expedida el 14 de agosto de 2014, manifestó que:

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 la Sala cuya resolución 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 virtud 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 hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”; es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de esto, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún, resolver cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada² (sic).

Determinación de los problemas jurídicos

¹ 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”.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 125-14-SEP-CC, caso N.º 1845-11-EP, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 346 del 02 de octubre de 2014, pág. 120.

1. Los autos expedidos el 11 y 16 de junio del 2014, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, que niegan los recursos de apelación y de hecho, en su orden, por extemporáneo, dentro de la acción de hábeas corpus N.º 116-2014, ¿vulneran el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República?
2. Los autos *ut supra* ¿vulneran el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **Los autos expedidos el 11 y 16 de junio del 2014, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, que niegan los recursos de apelación y de hecho, en su orden, por extemporáneo, dentro de la acción de hábeas corpus N.º 116-2014, ¿vulneran el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

El legitimado activo aduce que los autos impugnados vulneran el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, por cuanto, los jueces provinciales negaron el recurso de apelación planteado en forma verbal en la audiencia de hábeas corpus y ante tal negativa, presentó el recurso de hecho, el cual también fue rechazado, por tanto, alega haber dejado en estado de indefensión.

En ese contexto, corresponde a esta Corte Constitucional determinar en qué consiste el derecho constitucional a la tutela efectiva y posteriormente, establecer si los autos emitidos por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, se encuentran o no conforme a los preceptos constitucionales y legales. En efecto, el artículo 75 de la Constitución de la República, prescribe: “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”.

De la norma constitucional transcrita, surgen los elementos que configuran este derecho constitucional, los mismos que han sido decantados en la sentencia de esta Corte, así: **i)** El acceso a los órganos judiciales competentes e imparciales; **ii)** La debida diligencia del juzgador en la sustanciación de la causa; **iii)** El derecho a la defensa de las partes procesales, y **iv)** El rol del juez una vez dictada la sentencia para la ejecución de la misma³, los cuales deberán ser

considerados como parámetros del control constitucional de las decisiones judiciales cuestionadas para la correcta apreciación del cumplimiento del derecho constitucional supuestamente vulnerado.

El acceso a los órganos judiciales competentes e imparciales

Este apartado *per se* prohíbe cualquier forma de denegación de justicia, *a contrario sensu* implica el acceso de todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos a los órganos jurisdiccionales competentes, de manera libre sin trabas u obstáculos en todas y cada una de las instancias y etapas del procedimiento previstos en el ordenamiento procesal que regula la materia sometida a conocimiento del juzgador, es decir, el ejercicio del derecho de petición o impugnación ante la jueza o juez, debe ser expedito y lograr una respuesta positiva o negativa en estricto derecho y justicia.

El presente caso proviene de una acción de hábeas corpus solicitada por el ahora accionante en contra de los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, quienes se encontraban conociendo el juicio penal por el delito de peculado, caso N.º 74-2014. El órgano pluripersonal que conoció la garantía jurisdiccional, resolvió negar el hábeas corpus solicitado.

Del examen de los fundamentos fácticos de la acción extraordinaria de protección se deduce que la principal cuestión es el recurso de apelación que dice haber planteado el legitimado activo de manera verbal, en la audiencia oral, pública y contradictoria de la acción de hábeas corpus realizada el 22 de mayo del 2014 a las 10h10, cuya acta obra de fojas 307 a 309 y vta., del expediente de instancia.

Concretamente, el artículo 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional expresa:

Trámite.- La acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirán el siguiente trámite:

(...) 3. La jueza o juez dictará sentencia en la audiencia y, dentro de las veinticuatro horas después de finalizada, notificará la resolución por escrito a las partes.

4. Procede la apelación de conformidad con las normas comunes a las garantías jurisdiccionales (...).

Asimismo, el artículo 24 *ibidem*, establece lo siguiente: “**Apelación.**- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito (...)”.

En atención a las disposiciones legales precedentes, el recurso vertical de apelación se lo concede-admite para ante el superior, si el peticionario expresamente invoca ante el juez que conoce la acción, pues, aquel es un medio de impugnación destinado a promover la revisión de la decisión *a quo* en segunda instancia, por tanto, obedece a la iniciativa o impulso de la parte procesal agraviada, es decir, por mandato y cumplimiento del principio procesal dispositivo, el recurrente debe pedir al juez. Si bien, no

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 224-14-SEP-CC, caso N.º 1836-12-EP, expedido el 10 de diciembre de 2014.

se requiere cumplir con ninguna formalidad, basta la individualización de rigor del apelante, manifestando que apela de la resolución, porque le causa agravio y pedir que se conceda el recurso ante el tribunal que corresponda, toda vez que, el mismo no funciona de manera oficiosa o automáticamente. El juez no puede conferir algo que no se le haya solicitado clara, explícita y oportunamente.

Revisado el auto impugnado se observa la *ratio decidendi* por la que se niega el recurso de apelación. En efecto, dice:

SEGUNDO.- (...) En el caso en estudio, el peticionario se argumenta que interpuso recurso de apelación de la sentencia donde la Sala niega la acción de hábeas corpus, y lo que ha hecho en forma verbal dentro de la audiencia efectuada en este proceso, para demostrar este argumento adjunta lo principal de los ejemplares de dos rotativos, queriendo de esta forma hacer aparecer como lo supuestamente expresado ha sido la intención de impugnar la decisión judicial de esta Sala.- El Art. 24 en su inciso primero y al inicio del mismo, permite a las partes procesales a apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificada por escrito y en forma motivada la resolución respectiva. Al manifestar el peticionario “Sigan haciendo lo que les dé la gana, violando la ley, pero, tendrán que responder ante instancias superiores por sus actuaciones”, no se debe considerar bajo ningún concepto como una interposición de recurso de apelación, pues estos ya sea en forma verbal o por escrito, tiene un solo requisito, y esto es que la parte procesal desconforme haga conocer al o a los juzgadores que no está de acuerdo con el auto o sentencia emitida, por lo tanto la APELA o en su lugar LA IMPUGNA, más no lanzar palabras descalificadores y amenazantes que a decir de la Prensa escrita, han sido vertidas por el peticionario Juan Alberto Salazar López, más en ningún momento de enunciada la decisión de la Sala, ya sea dicho peticionario o por intermedio de su defensor, solicitaron la palabra para proceder a apelar en forma verbal, así se desprende tanto del acta de la audiencia que obra de 307 a 309 vta, así como de los respaldos de audio que también están agregados al expediente. Conforme la razón sentada por la Actuaría de la Sala, con fecha 3 de junio del 2014, fs. 126 vta., la sentencia fue notificada el 23 de mayo del 2014 tanto a la casilla y correo electrónico señalado por el peticionario, es decir, al no haber apelado en la misma audiencia en forma verbal, tenía la oportunidad de hacerlo dentro de los tres días de notificada la sentencia, la misma que no fue usada por el peticionario. Al no haber impugnación o apelación, significa que las partes están de acuerdo y conformes con lo decidido por la Sala.- Por lo anotado, la Sala, RESUELVE negar el recurso de apelación planteado por el actor Juan Alberto Salazar López, por extemporánea (...) NOTIFÍQUESE (sic).

A fojas 316 del expediente de instancia, consta el escrito presentado por Juan Alberto Salazar López ante los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, en el que manifiesta y solicita lo siguiente:

(...) Señores jueces, han transcurrido 11 días, sin que se me haya notificado la resolución, al correo electrónico que tengo señalado para el efecto, esto es ranteam@yahoo.com, lo cual me impide ejercer el derecho contemplado en el Art. 44 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...). Se proceda a

notificar con la resolución por escrito en el correo electrónico que tengo señalado para el efecto ranteam@yahoo.com, ya que no he recibido notificación alguna hasta la presente fecha” (énfasis añadido).

De la pretensión que antecede, claramente se deduce que el legitimado activo Salazar López, no obstante, de haber sido notificado con la resolución de hábeas corpus, el 23 de mayo del 2014 a las 11h30 en la casilla judicial N.º 418 y correo electrónico ranteam@yahoo.com del doctor Ángel Marcelo Ron Torres, abogado patrocinador de este, conforme se desprende a fojas 315 y 322 del proceso⁴, pretende que la judicatura vuelva a notificar (por segunda ocasión), para ejercer el derecho contemplado en el artículo 44 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, para presentar el recurso de apelación, **lo cual, desvirtúa el supuesto recurso de apelación que dice haber planteado de manera verbal en la audiencia oral, pública y contradictoria de la sustanciación de la acción de hábeas corpus, realizada el 22 de mayo del 2014 a las 10h10**. Por lo tanto, el auto del 11 de junio del 2014 a las 17h50, materia de esta acción, no ha vulnerado el acceso a los órganos judiciales competentes e imparciales que forman parte de la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República.

Por otra parte, es evidente la negligencia del accionante al no haber ejercido su derecho de apelación dentro del término legal y según el aforismo jurídico “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”, no se escuchará a quien alegue en su beneficio su propia omisión o despiste. Si el peticionario-recurrente no tuvo el cuidado suficiente y por ello, no ejerció en el momento oportuno el o los recursos que franquea la ley, debe afrontar las consecuencias de su incuria.

Asimismo, de fojas 317 a 318 y vta., el legitimado activo presenta el recurso de apelación, el mismo que ha sido negado en auto del 11 de junio del 2014 a las 17h50, por extemporáneo, es decir, pretendió ejercer su derecho a la impugnación fuera del término legal, por lo que el órgano judicial pluripersonal, con fundamento en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo negó. Posteriormente, el 13 de junio del 2014, Juan Alberto Salazar López presentó el recurso de hecho, el mismo que fue negado en auto del 16 de junio del 2014 a las 15h09.

⁴ Razón de las notificaciones: En Riobamba, viernes veinte y tres de mayo del dos mil catorce, a partir de las once horas y treinta minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA NEGANDO ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS que antecede a: LIC. SALAZAR LOPEZ JUAN ALBERTO en la casilla No. 418 y correo electrónico ranteam@yahoo.com del Dr./Ab. ANGEL MARCELO RON TORRES. CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL DE RIOBAMBA en la casilla No. 129 y correo electrónico elianafbz@live.com del Dr./Ab. MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE JUSTICIA. No se notifica a JUECES DE LA SALA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CHIMBORAZO DOCTORES. CABRERA CARLOS, BALLESTEROS ALVARO Y CHERRES HERNÁN POR NO HABER SEÑALADO CASILLA. Certifico: Dra. Leonor A. Medina R. Secretaria Relatora Sala Penal” (sic).

Como se puede observar, la judicatura provincial recibió la solicitud del recurso vertical y por haber sido presentado fuera del término de tres días para hacerlo, los jueces provinciales resolvieron negarlo, situación que de ninguna manera puede considerarse como una denegación, traba u obstáculo en el acceso al órgano judicial superior, ya que de conformidad con la legislación constitucional vigente, el ejercicio del derecho de petición e impugnación ante el órgano judicial, debe realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación que se realizó el 23 de mayo del 2014. Por tanto, el legitimado activo podía interponer el recurso de apelación hasta el 28 de mayo del 2014 pero, lo hizo recién el 03 de junio del 2014, de manera extemporánea. En estas circunstancias, es oportuno reiterar lo manifestado por este Organismo en la sentencia N.º 188-12-SEP-CC del caso N.º 0089-11-EP, expedido el 08 de mayo del 2012, que dice:

(...), las personas pueden ejercer su derecho fundamental de la tutela judicial, acudiendo a los órganos jurisdiccionales y a obtener una decisión fundada en derecho. Sin embargo, no significa que el derecho a la tutela judicial comporte una exclusiva exigencia a los jueces que deba atender las pretensiones procesales favorablemente, o que las leyes no puedan exigir requisitos razonables para el acceso a la jurisdicción o a los recursos, o que estos tengan que ser, en todos los casos, forzosamente admitidos. De allí que el mero hecho de acudir con su demanda ante el órgano jurisdiccional no garantiza que obtendrá un fallo favorable a sus pretensiones, pues este, bien puede ser adverso o desfavorable; obviamente, la decisión debe ser motivada en derecho².

Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que el accionante no quedó en estado de indefensión por la negativa de los recursos de apelación y de hecho, pues, los mismos fueron atendidos desfavorablemente por no haberlos presentado oportunamente.

La debida diligencia del juzgador en la sustanciación del caso

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

En base a lo mencionado se observa que los jueces provinciales realizaron la audiencia oral, pública y contradictoria de la acción de hábeas corpus, el **22 de mayo del 2014** a las 10h10 y la sentencia fue expedido el **23 de mayo del 2014** a las 10h58, y fue notificada a las partes procesales el mismo día a partir de las 11h30, es decir, dentro del plazo señalado en el artículo 44 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice: “La jueza o juez dictará sentencia en la audiencia y, dentro de las veinticuatro horas después de finalizada, notificará la resolución por escrito a las partes”.

Posteriormente, el **02 de junio del 2014**, el legitimado activo solicitó a los jueces provinciales que se le notifique con la resolución, aduciendo que no recibió notificación alguna. El **03 de junio del 2014**, presenta el recurso de apelación. Mediante providencia del **03 de junio del 2014** a las 14h09, los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, en lo principal disponen lo siguiente: “(...) la señora secretaria siente razón si se ha notificado con la sentencia a su abogado patrocinador Dr. Marcelo Ron, en el casillero físico y correo electrónico señalado para el efecto. Hecho, vuelvan los autos a fin de proveer lo que en derecho corresponda. Respecto al escrito presentado el 3 de junio del 2014, a las 10h21, oportunamente será proveído de ser legal y procedente. Notifíquese” (sic). En atención a lo dispuesto en la providencia *ut supra*, el mismo día **03 de junio del 2014**, la secretaria relatora de la Sala Penal, sienta la razón, manifestando que: “(...) el Lcdo. Juan Salazar López fue notificado legalmente con la sentencia de la Acción Constitucional de Hábeas Corpus el día viernes 23 de mayo del 2014, en físico por boleta dejada en el casillero judicial No. 418 del Dr. Marcelo Ron Torres y al correo electrónico ronteam@yahoo.com del mismo profesional, conforme consta del acta de notificación de fs. 315 de los autos, y revisado el sistema SATJE en el reporte de notificaciones electrónicas consta como enviada la boleta electrónica. Para constancia adjunto copia del boletín electrónico y copia certificada del boletín físico (...)”. En el escrito presentado el **10 de junio de 2014**, a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, el legitimado activo indicó que realizó la apelación en forma oral en la misma audiencia de hábeas corpus, por tanto, solicita que se conceda el recurso de apelación. Mediante auto expedido el **11 de junio del 2014** a las 17h50, los jueces de la mencionada Sala Penal, resuelven negar dicho recurso por extemporáneo. Ante esta situación, el día **viernes 13 de junio del 2014**, el actor presentó el recurso de hecho, el mismo que es negado en el auto de **lunes 16 de junio del 2014 a las 15h09**.

Visto los detalles de los actos jurisdiccionales que anteceden, esta Corte determina que no existe negligencia imputable a los legitimados pasivos, pues, las pretensiones del recurrente han sido atendidas dentro del plazo razonable, observando los principios de celeridad y eficiencia por parte de los jueces provinciales. Por tanto, no existe retardo injustificado en la sustanciación de la causa que vulnere el artículo 75 de la Constitución de la República que establece el principio de celeridad; tanto más, cuando no existen pruebas o indicios del accionante, que el operador de justicia haya actuado con manifiesto descuido o imparcialidad. De ahí que, no haber atendido favorablemente el recurso

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N° 188-12-SEP-CC, caso N° 0089-11-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 756 de 30 de julio del 2012, página 237.

presentado, no puede considerarse como negativa a la tutela judicial efectiva, peor, especular una posible vulneración de este derecho. Por lo expuesto, se infiere entonces que las decisiones judiciales adoptadas de ninguna manera, transgreden algún precepto consagrado en la Constitución de la República ni los tratados y convenios internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador.

El derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones

A través de este componente se permite a las partes procesales, presentar, reproducir las pruebas pertinentes antes de dictar el fallo, que la decisión judicial sea fundada en mérito de las principales cuestiones planteadas.

En la especie, el núcleo esencial de la alegación planteada por el accionante, es la supuesta falta de notificación con la resolución de la negativa del *hábeas corpus* que se le imputa a la judicatura. Al respecto, cabe puntualizar lo siguiente:

De fojas 315, 322 y 326 del expediente, constan las correspondientes razones de la notificación con la resolución de *hábeas corpus* en la casilla y correo electrónico señalado por el actor Juan Alberto Salazar López. En tal virtud, la alegación del nombrado recurrente, resulta inoficiosa y contraria a los principios de buena fe y lealtad procesal, y lo único que pretende es alterar ilícita e ilegalmente la verdad procesal que consta de fojas 315, 322 y 326 del expediente, lo cual debe evitar todos los operadores de justicia. En este punto, esta Magistratura Constitucional en la sentencia N.º 217-14-SEP-CC, caso N.º 0536-11-EP, expedida el 26 de noviembre de 2014, ha destacado lo siguiente:

(...) la razón que certifica que la notificación fue realizada a las partes procesales por el secretario del Juzgado (...), constituye un testimonio de que el acto se llevó a cabo, por lo que se da fe de lo actuado. En el ámbito jurídico, la fe pública presupone la existencia de una verdad oficial, cuya creencia está determinada por una obligación jurídica que ordena tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos sin lugar a objetar su verdad; es decir, la fe pública está dotada de una función específica de carácter público tendiente a fortalecer la presunción de verdad de los hechos o actos sometidos a su amparo.

Por lo que se refleja que no existen evidencias en el expediente que demuestre un error o falta de notificación, por lo que de ninguna manera se llega a configurar la supuesta indefensión alegada. Por lo tanto, esta Corte evidencia que el accionante sí fue notificado con el auto (...), sin embargo, no presentó (...) alegando justamente la falta de dicha notificación⁵.

En consecuencia, los autos impugnados han sido emitidos en mérito de los actos procesales, otorgando a los justiciables todas las garantías procesales del acceso al órgano judicial para la defensa de sus derechos e intereses, respetando todo el procedimiento estipulado para el conocimiento y

resolución de la garantía jurisdiccional de *hábeas corpus*, sin que exista indicios de impedimento o vulneración del trámite correspondiente. Asimismo, ha sido escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. Finalmente, los referidos jueces expedieron la resolución negando los recursos interpuestos por encontrarse fuera del término legal para hacerlo.

El rol del juez, una vez dictada la sentencia, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos

Implica no permitir que las partes procesales queden en situaciones de desamparo judicial; que en la ejecución de la decisión no exista negligencia imputable al juez, que se resuelva las diligencias, peticiones o recursos horizontales y verticales dentro del plazo razonable.

En el caso *sub judice*, al haberse negado la acción de *hábeas corpus*, no corresponde analizar este parámetro, toda vez que la sentencia no dispone alguna obligación de hacer o no hacer.

Por las consideraciones que antecede, esta Corte concluye que los autos expedidos el 11 y 16 de junio del 2014, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, que niegan los recursos de apelación y de hecho, en su orden, por extemporáneo, dentro de la acción de *hábeas corpus* N.º 116-2014, no han vulnerado el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República.

2. Los autos *ut supra* ¿vulneran el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?

El accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas, vulneran el artículo 86 numeral 2 literal **d** de la Constitución, que establece que las notificaciones se deben efectuar por los medios más eficaces que estén al alcance del legitimado activo, es decir, en el casillero electrónico señalado, lo cual –sostiene– no ocurrió porque no se le notificó con la apelación formulada en forma verbal dentro de la misma audiencia.

En este contexto, corresponde puntualizar el contenido del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes para acto seguido, emitir el pronunciamiento respecto a la existencia o no de la vulneración del citado derecho en la expedición de los autos demandados en esta acción.

El artículo 76 de la Constitución de la República, prescribe: “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”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 217-14-SEP-CC, caso N.º 0536-11-EP, expedida el 26 de noviembre del 2014.

La disposición constitucional invocada demanda el acatamiento del debido proceso en el desarrollo de la sustanciación del juicio atendiendo a la naturaleza o ámbito del procedimiento, es decir, la jueza o juez que conoce el litigio, para la validez y eficacia de cualquier acto, diligencia o disposición judicial, u ocasionar un óbice procesal, ineludiblemente, debe observar lo que la ley manda, prohíbe o permite para evitar lesionar la seguridad jurídica, de este modo garantizar que toda decisión que procure imponer algo, esté autorizada por la voluntad de la ley y no del operador del derecho, que sea según el sentido lógico de la norma y no según la lógica de la discrecionalidad. De esta manera, se tutela la seguridad jurídica de las partes procesales, impidiendo la omisión o yerro en los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. El fundamento esencial de la garantía es la correcta aplicación del ordenamiento jurídico en los casos concretos por parte de las autoridades correspondientes, a fin de otorgar la certeza y respeto absoluto del derecho.

Esta garantía ha sido definida por la Corte Constitucional como: “(...) la diligencia sustancial que tienen que aplicar los administradores de justicia, al momento de resolver una controversia, de tomar en cuenta los derechos y normas preexistentes, que en determinado momento facultan a las partes, para tomar una posesión frente al objeto mismo de la controversia y de las cuales depende la validez de lo pretendido por cualquiera de ellas”⁶.

Así, busca establecer un límite a la actuación discrecional de las autoridades públicas, mismo que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicados y garantizados dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia, en virtud de la cual se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio, evitando en todo momento la indefensión. En aplicación de este principio, las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, tienen la obligación de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto⁷.

Ahora bien, esta garantía constitucional tiene relación directa con el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, que manifiesta: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En tal virtud, a través de este derecho también se exige que las acciones y las responsabilidades de las partes y del operador de justicia, sean desarrolladas permanentemente en coherencia con la legislación aplicable al *thema decidendum* para tutelar jurídica y legítimamente las pretensiones o contiendas. De allí que la seguridad jurídica advierte que nadie puede abusar de una persona física o moral, ni de sus bienes ni de sus derechos. En otras palabras, es la certeza del derecho, pues permite conocer lo que está permitido, prohibido o lo

que se manda a cumplir.

En el presente caso, según expresa el accionante, los legitimados pasivos no habrían garantizado el cumplimiento de la disposición constitucional prevista en el artículo 86 numeral 2 literal **d** de la Constitución de la República que dice: “Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión”, por lo tanto, habría vulnerado el derecho al debido proceso en el desarrollo de la impugnación de la resolución de hábeas corpus.

Al respecto, de forma preliminar, es necesario puntualizar que en reiteradas ocasiones este Organismo se ha referido sobre la falta de notificación y la responsabilidad judicial, manifestando que:

(1) La falta de notificación es un hecho que, con la sola enunciación no se prueba, lo que sí sucede con la razón sentada por el secretario de un juzgado o tribunal, que tiene validez plena.

(2) Más allá de la comprobación del hecho de la notificación o no, la supuesta vulneración del derecho constitucional no puede ser imputado a los juzgadores, cuya función es la de administrar justicia, mientras que los actos procesales están a cargo del Secretario del Juzgado.

(...) La vulneración de sus derechos constitucionales obedece a que no les notificaron el fallo impugnado; sin embargo, tal hecho no puede ser imputado a los juzgadores que la resolvieron, puesto que como ha quedado examinado, los juzgados y tribunales tienen una clara división de trabajo, la una que corresponde a los jueces que ejercen jurisdicción y la otra a la secretaría, a cargo del funcionario Secretario (a), que es la persona que da fe de la realización en tiempo y espacio de los actos procesales practicados de toda contienda judicial (...) ⁸ sic.

Si bien, las notificaciones deben realizarse por los medios más eficaces que estén al alcance de la judicatura. Revisado el proceso constitucional de instancia se desprende que los canales eficientes que fueron registrados por Juan Alberto Salazar López en la secretaría de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, se señaló el casillero judicial N.º 418 del doctor Marcelo Ron Torres y el correo electrónico ranteam@yahoo.com del mismo profesional que interviene como su abogado patrocinador, conforme consta del acta de notificación a fs. 315 de los autos, y del sistema SATJE que reporta las notificaciones electrónicas. Por tanto, la secretaria relatora de la Sala Penal, doctora Leonor A. Medina R., notificó la resolución, tanto a la casilla judicial como al correo electrónico señalado para el efecto.

En esas circunstancias, esta Corte observa que se ha dado cumplimiento con el mandato previsto en el artículo 86 numeral 2 literal **d** de la Constitución de la República, por

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-14-SEP-CC, caso N.º 0089-12-EP, expedida el 08 de mayo del 2014.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-14-SEP-CC, caso N.º 1483-12-EP, emitida el 08 de mayo de 2014.

⁸ Repertorio Constitucional 2008-2011, Luis Fernando Ávila Linzán, editor, Quito Ecuador, octubre de 2012, pág. 208, 209.

lo tanto, los autos impugnados, al ser fundamentados en los artículos 24 y 4 numeral 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cumplieron con garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, pues, ha observado las normas jurídicas previas, claras y públicas en su momento oportuno.

Finalmente, examinada la *ratio decidendi* de los autos que niegan los recursos planteados, se desprende que los jueces provinciales invocaron correctamente los artículos *ut supra*, los mismos que expresamente regulan el procedimiento o concesión del recurso vertical ya que por mandato de la seguridad jurídica, toda persona, sujeto justiciable y los jueces, tienen derecho de invocar y respetar las normas sustantivas o adjetivas a efectos de que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita sean desarrollados y tramitados de conformidad con las normas jurídicas previas, claras y públicas.

Por tanto, la adopción de la decisión judicial (negativa de los recursos de apelación y de hecho), acató las reglas y condiciones infralegales establecidas para el efecto, a fin de observar y no contrariar u omitir las garantías examinadas en esta sentencia.

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 los derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
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 a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 29 de julio del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1195-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 11 de agosto 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 05 de agosto del 2015

SENTENCIA N.º 250-15-SEP-CC

CASO N.º 2030-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 18 de octubre de 2013, el doctor Andrés Ycaza Mantilla, en su calidad de director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 19 de septiembre de 2013 a las 13h46, por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 0531-2013.

El 25 de noviembre de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en relación a la presente causa, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y de acción.

El 27 de marzo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

En virtud del sorteo correspondiente, el 9 de abril de 2015, el juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la causa en cuestión y dispuso que se notifique con la demanda presentada y el contenido de dicha providencia a los miembros de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en calidad de legitimados pasivos, a fin que presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Sentencia o auto que se impugna

La providencia judicial impugnada es la sentencia dictada el jueves 19 de septiembre de 2013 a las 13h46, por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio N.º 531 - 2013, la cual en su parte pertinente expresó lo siguiente:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.- TERCERA SALA DE LO PENAL, COLUSORIOS Y TRÁNSITO. Guayaquil, jueves 19 de septiembre del 2013, las 13h46. VISTOS... El artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -invocado por el legitimado pasivo- y por la Juez a-quo señala entre otras cosas que la acción de protección requiere: "...3.- inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado..."; sin embargo, la aceptación de la acción de protección al trámite no desconoce la competencia que tienen los jueces en la jurisdicción respectiva, para resolver los casos que, por disposición de la Ley, se hallan sometidos a su conocimiento;... Si bien los artículos 40 numeral 3, y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se hallan en plena vigencia y forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, es evidente que contrarían el principio contenido en el artículo 11 numeral 4 de la Carta Magna, que dispone: "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales"; por lo que en este caso concreto, la presente vía constitucional se advierte procedente. OCTAVO.- La Carta Suprema que en esencia es garantista, ha creado una serie de acciones jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, como la acción de protección, la cual persigue la corrección de actos violatorios a los derechos humanos, incluyendo sobre todo los cometidos por las personas que actúen en ejercicio de sus funciones estatales; así, esta garantía jurisdiccional se constituye como un recurso del más alto nivel y le compromete al Estado a cumplir los estándares internacionales señalados por órganos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al momento en que una persona solicita el amparo directo y eficaz de sus derechos fundamentales; por lo que, en mérito a las circunstancias establecidas en los acápites que anteceden, y a las disposiciones legales y constitucionales relacionadas, esta Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, considerando que el legitimado pasivo ha vulnerado el derecho a la propiedad (derechos marcarios y demás derechos conexos, Art. 321 y Art. 322 de la Constitución de la República del Ecuador) en la persona del accionante, así como el debido proceso (Art. 76. Numeral 1 CRE); al otorgar el registro de la marca LA DURABLE a favor de SHING TRADING S.A., marca que, notoriamente ha venido compitiendo desde hace varios años atrás en el mercado de modo desleal, incluyendo en sus productos marcas ajenas a sus registros como son UN SOLO TOQUE, y LA DURITA, de propiedad de Alejandro Ordoñez Pinos, creando una clara confusión en el consumidor, y en los bienes y servicios que a éste se prestan; confusión misma que al no ser evadida y correctamente sancionada por el IEPI, se ratifica con la resolución administrativa No. IEPI-GYE-

PI-SD-2012-22590-RE, dictada por el accionado, en la cual se protege a quien causa inicialmente el perjuicio (SHING TRADING S.A.), en contra del legitimado activo, en vez de, protegerse a quien legalmente actuó en el ámbito marcario y comercial, registrando las marcas en las clases respectivas, y utilizando específicamente las mismas dentro de la esfera que le compete (LA DURITA, UN SOLO TOQUE, registradas a nombre de Alejandro Ordoñez Pinos). En consecuencia, se ACEPTA el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo Alejandro Ordoñez Pinos, declarándose de esta manera la vulneración de los derechos señalados en la presente sentencia por parte de la entidad accionada; por lo que, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 11, numeral 3, 4, 5, 6 y 8 de la Constitución de la República, (directa e inmediata aplicación de derechos y garantías; prohibición de restricción de los derechos y garantía constitucionales; efectividad en la aplicación normas que más favorecen los derechos y garantías que se buscan proteger; inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, e interdependencia de los principios y derechos protegidos constitucionalmente; y prohibición de regresividad de los derechos fundamentales), y en aplicación a lo dispuesto en el Art. 18 de la LOGJCC, se ordena la reparación integral a favor del accionante, con la anulación de la resolución No. IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE dictada por el legitimado pasivo, a efectos de restablecer la situación del accionante a la etapa anterior al momento en el que se produjo la vulneración de sus derechos; debiendo para el efecto además el IEPI otorgar a favor del accionante las garantías necesarias para que el hecho no se repita con respecto al trámite sobre la notoriedad de la marca LA DURITA, siempre que se cumplan los requisitos que exige la Ley (Art. 18 LOGJCC). Queda a salvo el derecho del accionante de acudir a la vía contencioso administrativa a efectos de reclamar la reparación material que en dicha vía se establecerá (Art. 19 de la LOGJCC). Ejecutoriada la resolución se dará cumplimiento a lo que dispone el numeral 5 del art 86 de la Constitución de la República del Ecuador.- CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.

Argumentos planteados en la demanda

El doctor Andrés Ycaza Mantilla, en su calidad de director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual, dentro de su acción extraordinaria de protección, expresó lo siguiente:

Que en primera instancia, esto es, ante el Juzgado Tercero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas, se negó por improcedente la acción de protección interpuesta en contra de su representada, porque no se evidenció ninguna vulneración de derecho constitucional sufrida por el accionante, y lo que pretendía el actor era una declaración de un derecho, lo cual no puede ser materia de una acción de protección constitucional, tal como lo prevé la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 42 numeral 5.

Que esta sentencia apegada a la Constitución y la ley, fue objeto de recurso de apelación por parte del señor Alejandro Ordoñez Pinos, el cual, previo sorteo de ley, recayó en la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la que revocó la sentencia subida en grado y aceptó la acción de protección.

Que a través de la decisión judicial impugnada no se ha garantizado a su representada el cumplimiento de las normas que rigen la propiedad intelectual y los derechos que otorga esa misma ley, para actuar como autoridad administrativa en dicha materia, lo cual violenta concomitantemente el principio a la seguridad jurídica, dado que, mediante esta sentencia se está coartando a su representada la legítima competencia, de conformidad con la Ley de Propiedad Intelectual, de actuar como organismo administrativo para propiciar, promover, fomentar, prevenir, proteger y defender a nombre del Estado ecuatoriano, los derechos de propiedad reconocidos en la Constitución y la ley.

Que además evidencia la absoluta mala fe del actor para litigar en un proceso constitucional, cuando abusando de su derecho, al mantener un proceso administrativo como es el recurso de reposición al registro de marca LA DURABLE, que se sustancia ante su representada, acude al órgano judicial a interponer una acción constitucional, cuya naturaleza es especial y excepcional.

Que las consideraciones hechas en la sentencia y detalladas en el acápite que antecede conculcan además el derecho a la motivación que deben contener todos los actos públicos, dado que, en primer lugar, al faltar a la verdad para sustentar una resolución, obviando la prueba aportada por su representada y las normas legales que rigen la propiedad intelectual, hacen que la pertinencia de la aplicación de las normas y principios jurídicos a los antecedentes de hecho, carezcan de motivación, por inexistentes.

Que la sentencia impugnada ha violentado el derecho de su representada a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 75 de la Constitución de la República, mismo que comprende, entre las garantías del debido proceso, la obligación de toda autoridad administrativa o judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; el derecho a la defensa, que incluye la motivación de sus resoluciones y fallos, según lo establece el artículo 76, numerales 1 y 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión

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

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, que comprende el debido proceso, el derecho a la defensa, la motivación y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76, numerales 1 y 7 literal I; 169 y 82 de la Constitución de la República.
2. Dejar sin efecto jurídico la sentencia dictada el 19 de septiembre de 2013 a las 13h46, por la TERCERA SALA DE LO PENAL, COLUSORIOS Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS, dentro del recurso de apelación en la acción de protección interpuesta por Alejandro Ordoñez Pinos, en contra del IEPI, signada con el número 0351-2013.

Contestaciones a la demanda

Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

A pesar de haber sido legalmente notificados con la demanda presentada y el contenido del auto de admisión de la presente causa constitucional, a los miembros de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en calidad de legitimados pasivos, a fin de que presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, no consta dentro del expediente constitucional ninguna contestación de los mismos.

Procuraduría General del Estado

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

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es 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 el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo con el artículo 35 inciso tercero del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

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

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que, por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no

fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

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

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si en la sentencia impugnada se han vulnerado derechos constitucionales, para lo cual se procede a plantear el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 19 de septiembre de 2013 a las 13h46, por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 2013-0531, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, que dispone: “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”.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, a través del respeto a la Constitución de la República como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico, así como también mediante la aplicación de la normativa correspondiente a cada hecho concreto. De esta forma, este derecho es de fundamental importancia dentro del Estado constitucional de derechos y justicia social, puesto que tiene una doble función: por un lado, establecerse como una obligación de toda autoridad competente, y por otro, como un derecho de todas las personas, que puede ser exigido en cualquier momento y dentro de todo ámbito.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 120-14-SEP-CC, sobre la seguridad jurídica determinó: “Siendo así este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico y el deber de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes para ello. Puesto que de esta forma se otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados y tutelados mediante la consolidación de actuaciones públicas sujetas a la normativa vigente¹”.

Por tanto, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la seguridad jurídica constituye una garantía de certeza de que los derechos serán respetados, o una situación jurídica

no será cambiada sino por procedimientos establecidos previamente, es decir, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley².

Ahora bien, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha afirmado que el derecho al debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica³, pues al ser los derechos constitucionales indivisibles e interdependientes⁴, no cabe duda de que la autoridad pública, al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, debe asegurar el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que contiene normas previas, claras y públicas⁵, consiguiendo de esta manera que “la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución en donde la ley se concreta en la confiabilidad, en el ordenamiento jurídico, en la certeza sobre el derecho escrito vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica”⁶.

En este orden de ideas, el legitimado activo sostiene que la decisión judicial impugnada conoció y resolvió asuntos de mera legalidad y no de constitucionalidad, inobservando de esta forma los artículos constitucionales previamente mencionados, y sobre este aspecto debemos recordar lo dispuesto por esta Corte Constitucional cuando señaló:

(...) Las constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales (...)⁷.

En tal virtud, se recalcó que una forma de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, y consecuentemente el cumplimiento de las normas y el derecho de las partes, se efectúa a través del respeto y garantía del principio de legalidad consagrado en el artículo 226 del texto constitucional.

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

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 082-14-SEP-CC, caso N.º 1180-11-EP, y sentencia N.º 231-12-SEP-CC, caso N.º 0772-09-EP.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, numeral 6.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 118-13-SEP-CC, caso N.º 0956-10-EP.

⁶ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 015-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

⁷ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 015-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP.

Así, las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, están obligadas a observar y respetar la norma vigente aplicable al caso concreto.

En el caso *sub examine*, se debe verificar si la decisión judicial impugnada garantizó el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas, así como el derecho a la seguridad jurídica, razón por la que conviene recordar que el artículo 88 de la Constitución establece que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, cuando –entre otros– los actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial supongan la privación del ejercicio de los derechos constitucionales.

En esta línea, debe recordarse lo dispuesto por la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 016-13-SEP-CC, en la cual afirmó:

(...) [la acción de protección] es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. (...) El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (...).

De lo anteriormente expuesto se colige que el operador judicial, al momento de conocer una garantía jurisdiccional, se convierte en juez constitucional, por tanto, debe verificar en la sustanciación de la causa la procedencia de la acción de protección, cuando se trate de actos administrativos que vulneraron derechos constitucionales y que pudieron ser impugnados en otra vía judicial. En este caso, el juez constitucional, mediante sentencia racionalmente fundamentada, determinará la procedencia o no de la garantía jurisdiccional⁸, de forma tal que cuando se verifique una real vulneración a los derechos constitucionales, el juez debe verificar la existencia de una vía adecuada y eficaz que establezca el ordenamiento jurídico para su tutela; de no existir esta vía, el juez podrá declarar la procedencia de la misma, analizar el fondo y determinar la reparación a la que hubiere lugar.

Por lo tanto, conviene recordar que la sentencia dictada el 19 de septiembre de 2013 a las 13h46, por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, deviene de una acción de protección constitucional propuesta por Alejandro Ordóñez Pinos, en contra del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, IEPI, impugnando la expedición del

registro de la marca LA DURABLE, mediante la resolución N.º IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE, a favor de Shing Trading. S. A., por la presunta vulneración de derechos constitucionales, tales como el de propiedad, tutela judicial efectiva y debido proceso.

Dicha garantía jurisdiccional fue conocida y sustanciada en primera instancia por el juez tercero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas, el cual, el 14 de agosto de 2013, negó la misma. Frente a esta decisión, el legitimado activo interpuso recurso de apelación para ante la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Posteriormente, a la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas le correspondió resolver el precitado recurso de apelación, y el 19 de septiembre de 2013, consideró, en lo pertinente, lo siguiente:

SÉPTIMO.-...Dentro del ordenamiento jurídico que rige el ámbito materia del contencioso, la Ley de Propiedad Intelectual, en su Art. 1 determina.- "...El Estado reconoce, regula y garantiza la propiedad intelectual adquirida de conformidad con la ley, las decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y los convenios internacionales vigentes en el Ecuador. La propiedad intelectual comprende: 1. Los derechos de autor y derechos conexos; 2. La propiedad industrial, que abarca, entre otros elementos, los siguientes: a) Las invenciones; b) Los dibujos y modelos industriales; c) Los esquemas de trazado (topografías) de circuitos integrados; d) La información no divulgada y los secretos comerciales e industriales; e) Las marcas de fábrica, de comercio, de servicios y los demás lemas comerciales; Las apariencias distintivas de los negocios y establecimientos de comercio; g) Los nombres comerciales; h) Las indicaciones geográficas; e, i) Cualquier otra creación intelectual que se destine a un uso agrícola, industrial o comercial..."; además el Art. 3 de la referida norma, indica: "...El Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual (IEPI), es el organismo administrativo competente para propiciar, promover, fomentar, prevenir, proteger y defender a nombre del Estado ecuatoriano, los derechos de propiedad intelectual reconocidos en la presente Ley y en los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que sobre esta materia deberán conocerse por la Función Judicial; así consagrado el derecho a la propiedad-propiedad intelectual, encontramos que en base a las alegaciones reales, claras y precisas, claramente demostradas dentro de los autos por parte del accionante, el IEPI en su calidad de legitimado pasivo o demandado ha vulnerado los derechos del demandante Alejandro Ordóñez Pinos, al momento en el que vía acto administrativo emanado en dicha entidad, expide el registro de la marca LA DURABLE, mediante resolución No. IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE, a favor de Shing Trading S.A., a sabiendas de que la referida marca viene comercializando productos ajenos a la clasificación de NIZA No 17...

Más adelante, de la parte resolutive de la decisión judicial impugnada, el órgano judicial cuestionado resolvió:

OCTAVO.-... considerando que el legitimado pasivo ha vulnerado el derecho a la propiedad (derechos marcarios y demás derechos conexos, Art. 321 y Art. 322 de la Constitución

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

de la República del Ecuador) en la persona del accionante, así como el debido proceso (Art. 76. Numeral 1 CRE); al otorgar el registro de la marca LA DURABLE a favor de SHING TRADING S.A., marca que, notoriamente ha venido compitiendo desde hace varios años atrás en el mercado de modo desleal, incluyendo en sus productos marcas ajenas a sus registros como son UN SOLO TOQUE, y LA DURITA, de propiedad de Alejandro Ordoñez Pinos, creando una clara confusión en el consumidor, y en los bienes y servicios que a éste se prestan; confusión misma que al no ser evadida y correctamente sancionada por el IEPI, se ratifica con la resolución administrativa No. IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE... En consecuencia, se ACEPTA el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo Alejandro Ordoñez Pinos, declarándose de esta manera la vulneración de los derechos señalados en la presente sentencia por parte de la entidad accionada... se ordena la reparación integral a favor del accionante, con la anulación de la resolución No. IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE dictada por el legitimado pasivo...

Tal como se ha podido apreciar precedentemente, las normas analizadas por parte del órgano de alzada constitucional para determinar la vulneración de derechos constitucionales fueron, entre otras, los artículos 1 y 3 de la Ley de Propiedad Intelectual, los cuales establecen respectivamente el contenido normativo de la propiedad intelectual en el Ecuador, así como también la obligación que tiene el Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual de prevenir, proteger y defender a nombre del Estado ecuatoriano, los derechos de propiedad intelectual reconocidos en dicha ley y en los tratados y convenios internacionales.

En este orden de ideas, la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, luego de referir las precitadas normas legales, consideró que el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual otorgó el registro de la marca LA DURABLE a favor de SHING TRADING S. A., de manera antijurídica e ilegal, ya que esta última, de manera notoria venía compitiendo desde hace años en el mercado nacional de modo desleal, ya que incluía en sus productos marcas ajenas a sus registros como son UN SOLO TOQUE y LA DURITA, de propiedad de Alejandro Ordoñez Pinos –actor de la acción de protección en análisis–, creando una clara confusión en el consumidor y en los bienes y servicios que a este se prestan.

Siguiendo esta línea argumentativa, los jueces provinciales demandados consideraron que dicha confusión no pudo ser evadida y correctamente sancionada por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y, por el contrario, esta situación quedó ratificada con la resolución administrativa N.º IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE, dictada por la referida entidad pública, a través de la cual, más bien dijeron, se protege a quien causa inicialmente el perjuicio (SHING TRADING S. A.), en vez de proteger a quien legalmente actuó en el ámbito marcario y comercial, registrando las marcas en las clases respectivas, y utilizando específicamente las mismas dentro de la esfera que le compete (LA DURITA, UN SOLO TOQUE, registradas a nombre de Alejandro Ordoñez Pinos).

Es en base a esta argumentación jurídica que la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso interpuesto respecto de la sentencia de primera instancia, declarándose la vulneración del derecho a la propiedad (derechos marcarios y demás derechos conexos, artículos 321 y 322 de la Constitución de la República del Ecuador), así como el derecho al debido proceso dentro de la garantía prevista en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República.

Tal como se ha podido apreciar de la decisión judicial impugnada y de la parte resolutive de la misma, la Corte Constitucional observa que el tribunal de apelación, con estos argumentos, consideró la existencia de vulneración de derechos constitucionales por parte del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual en contra del legitimado activo, al no haberse dado cumplimiento estricto a lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual.

De esta manera, de los argumentos expuestos en la sentencia cuestionada se puede observar que los mismos se refieren principalmente a la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional, así como a derechos subjetivos de propiedad intelectual que son declarados a través de decisiones unilaterales de voluntad del Estado mediante el órgano competente (actos administrativos) y a partir de ella los jueces de Sala cuestionada concluyen que se han vulnerado derechos constitucionales. Tal conclusión, a criterio de esta Corte, es errónea, ya que a partir de la interpretación de normas que forman parte del ordenamiento jurídico ordinario no se puede determinar vulneraciones a derechos constitucionales.

En tal sentido, recuérdese que para declarar la vulneración de un derecho constitucional, el juez constitucional debe realizar una confrontación de los aspectos alegados con los principios y reglas previstos en la Constitución de la República y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a partir de ese ejercicio se determina si efectivamente existe tal vulneración, siendo la tarea del juzgador, revestido de jurisdicción constitucional, determinar si efectivamente en los casos sometidos a su conocimiento se han vulnerado o no estos derechos.

Dicho en otras palabras, la vulneración de un derecho alegado no puede nacer de la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional, ya que esto significaría rebasar el ámbito competencial de la justicia constitucional, debiendo entenderse que la justicia constitucional no puede sustituir los mecanismos de protección previstos en la legislación ordinaria, “pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial”⁹.

Ahora bien, la Constitución de la República, en el artículo 169, plantea que el sistema procesal constituye un medio

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP

para la realización de la justicia, debiendo entenderse que cada procedimiento previsto en la legislación para la solución de conflictos responde a un interés constitucional, ya que todos los mecanismos destinados a la protección de derechos están sometidos a las garantías del debido proceso, conforme lo dispone la Norma Suprema; por tal razón, es evidente que no todos los casos deben ser conocidos en vía constitucional, debiendo recurrirse en cada caso a los procedimientos ante las autoridades competentes. En este sentido se ha pronunciado este Organismo en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC:

No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías¹⁰.

De allí que la Corte Constitucional considera que en el caso sub júdice no se observa una relación jurídico procesal que permita colegir vulneraciones a derechos constitucionales, más bien se evidencia un esfuerzo por parte de los jueces de Sala por interpretar la Ley de Propiedad Intelectual, y a partir de este análisis determinar la antijuricidad e ilegalidad de la resolución administrativa N.º IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual; pero es claro que este análisis es propio de los operadores de justicia ordinaria, debiendo ser conocido en las vías correspondientes. Al mismo tiempo, se puede advertir que el juez de primer nivel adecuó su razonamiento al ámbito de tutela que prevé la acción de protección y a la línea jurisprudencial establecida por esta Corte, debiendo ser dicha decisión de primera instancia aquella que se mantenga en firme.

Por lo expuesto, esta Corte considera que en el caso en concreto, los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas han rebasado su competencia al declarar vulneraciones a derechos constitucionales sin que se hayan demostrado las mismas, y por tal razón se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el jueves 19 de septiembre de 2013 a las 13h46, por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 531-2013.
 - 3.2. Dejar en firme la sentencia expedida el 14 de agosto de 2013, por el juez tercero de Inquilinato y Relaciones Vecinales del Guayas.
4. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se analice la conducta de los jueces de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, debiendo informar al Pleno de la Corte sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.
5. 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, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 05 de agosto del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2030-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

Quito, D. M., 05 de agosto del 2015

SENTENCIA N.º 251-15-SEP-CC

CASO N.º 0315-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Oscar Luis Aguirre Abad, por sus propios derechos, el 10 de febrero de 2014, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 13 de enero de 2014, dentro del juicio de impugnación N.º 225-05-3.

El 20 de febrero de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que respecto a la presente causa, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 24 de junio de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, admitió la presente causa por considerar que la demanda reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En virtud del sorteo realizado en el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 09 de julio de 2014, le correspondió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, actuar como juez ponente; expediente que fue remitido por el secretario general, mediante memorando N.º 322-CCE-SG-SUS-2014 del 09 de julio de 2014.

Con auto del 03 de julio de 2015, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 13 de enero de 2014, dentro del juicio de impugnación N.º 225-05-3, misma que en lo principal estableció lo siguiente:

(...) **A.4)** Sobre la falta de aplicación del Art. 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, este Tribunal de Casación manifiesta que precisamente la demanda se presentó dentro del término que tenía el actor para interponerla, es decir dentro de los noventa días, pero la presentó ante un Tribunal que no era el competente, por lo tanto no se cumplió con lo que rezaba esta disposición legal en el sentido que debió haberse interpuesto la demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto, es decir que

el actor debió haber entablado su demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 2 con sede en la ciudad de Guayaquil, ya que la acción de personal N° 553 PNG/RH de 3 de diciembre de 2004 se emitió y notificó en Puerto Ayora (Galápagos) y es ahí donde tuvo sus efectos. **A.5)** En relación a la falta de aplicación del Art. 99 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa esta Sala realiza el siguiente razonamiento: **1)** La intervención del Tribunal Distrital, para atender las pretensiones del actor dirigidas a que declare nulo el acto administrativo impugnado, es posible únicamente si no ha prescrito el derecho de acción. (...) **5)** Finalmente, los términos para que opere la prescripción, son de 90 días para el caso del recurso de plena jurisdicción referido a un acto administrativo notificado (...) El régimen jurídico vigente a la fecha de presentación de la demanda materia del proceso contencioso sobre el que ha recaído la sentencia objeto de este recurso, estableció únicamente el término de 90 días para proponer la demanda y al aplicar este criterio al caso, de las tablas procesales se observa a fojas 4 un documento suscrito por el señor Antonio Pérez, responsable de (E) de Proceso de Recursos Humanos en el que indica que se ha entregado la acción de personal N° 553 PNG/RH a través de secretaría el 13 de diciembre del 2004 conforme el registro de correspondencia que consta a fojas 5. De fojas 6 a la 8 consta la demanda presentada el 4 de marzo de 2005, ante el Tribunal Distrital de Lo Contencioso Administrativa (SIC). A foja 9 del proceso aparece la providencia de la Segunda Sala del tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito en la que se indica que habiéndose originado el acto administrativo impugnado y generado sus efectos en la provincia de Galápagos la jurisdicción corresponde al Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, ya que por razón del territorio el Tribunal Distrital N° 1 no está investido de competencia para conocimiento y resolución del asunto, por lo que se dispone remitir el proceso al órgano judicial competente. Consta a fojas 12 del proceso el auto de 18 de mayo del 2005 en que el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo N° 2 avoca conocimiento de la causa y dispone que pase a conocimiento del juez sustanciador a efectos que disponga lo que hubiere lugar. Finalmente a fojas 13 del proceso consta la providencia de 26 de mayo de 2005 mediante la cual se califica la demanda. En virtud de no haberse cumplido con la presentación de la demanda ante el Tribunal competente, esto es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 2 con sede en Guayaquil, a la fecha que este órgano avocó conocimiento de la causa, ya habían transcurrido en exceso los noventa días que prevé el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosos Administrativa para presentar la demanda evidenciándose que no se cumplió con lo que disponía el Art. 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa ya que la competencia de acuerdo a su contenido se radicaba en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. En virtud de lo expuesto se considera que ha prescrito el derecho a demandar ante el Tribunal competente. **A.7)** Respecto a la falta de aplicación del Art. 100 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, esta Sala considera que era obligación del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 2 realizar el análisis, en este caso de la prescripción de la acción para resolver lo que corresponda. El Tribunal A quo realizó en el considerando primero de la sentencia una explicación

respecto a su competencia para conocer el caso, sin embargo la misma pudo haber sido la correcta si es que el actor presentaba directamente la demanda ante el Tribunal competente, más en este caso el Tribunal de Instancia debió haber declarado la prescripción de la acción producida por efecto del transcurso del tiempo. (...) **IV. DECISIÓN** Por las consideraciones expuestas, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, expide la siguiente **SENTENCIA** Se casa la sentencia recurrida y se declara la validez de la acción de personal N° 553 PNG/RH de 3 de diciembre de 2004, suscrita por el Msc. Marco Hoyos García, Director del Parque Nacional Galápagos Encargado (...).

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

El 04 de marzo de 2005, el señor Oscar Luis Aguirre Abad, presentó ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, una demanda en contra del director del Parque Nacional Galápagos, encargado, señor Marco Hoyos García. El acto administrativo que impugnó el actor fue la acción de personal N.º 553 PNG/RH del 03 de diciembre de 2004, notificada el 13 de diciembre del mismo año, a través de la cual se deja insubsistente el nombramiento provisional de profesional 6 - coordinador, extendido a favor del señor Aguirre.

La Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, el 19 de abril de 2005, en virtud de haberse originado el acto administrativo impugnado y generado sus efectos en la provincia de Galápagos, dispuso remitir el proceso al Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil.

Mediante sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil el 07 de diciembre de 2009, se declaró ilegal y nulo el acto administrativo constante en la acción de personal N.º 553 PNG/RH, y dispuso que una vez ejecutoriado el fallo, el demandante, ingeniero Oscar Luis Aguirre Abad, sea reintegrado al mismo en el término de cinco días y dentro del plazo de treinta días contados a partir de su reincorporación se le paguen todas y cada una de las remuneraciones demandadas.

El 09 de diciembre de 2009, el licenciado Edgar Muñoz Heredia, en su calidad de director del Parque Nacional Galápagos, presentó recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil. Por su parte, la Procuraduría General del Estado, el 11 de diciembre de 2009, solicitó aclaración y ampliación del fallo, y el 25 de febrero de 2010, presentó recurso de casación en contra de la mencionada sentencia.

El 13 de enero de 2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictó sentencia, resolviendo casar la sentencia y declaró la validez de la acción de personal N.º 553 PNG/RH del 03 de diciembre de 2004.

El señor Oscar Luis Aguirre Abad, el 10 de febrero de 2014, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante, en lo principal, señala que la sentencia de casación afecta sus derechos constitucionales, pues casa la sentencia sobre la base de la prescripción en la presentación de la acción; sin embargo, afirma que el Tribunal reconoce que la acción se presentó a tiempo y que en el traslado de la acción de Quito a Guayaquil, y la expedición del auto de avoco se produjo la prescripción de la misma. Manifiesta además que el Tribunal *a quo* reconoce un derecho a favor del recurrente, mientras que el Tribunal *ad quem* “deja sin posibilidad de ejercicio tal derecho, en virtud de defectos de forma encontrados en el proceso a cargo del juez a quo”; e, indica que este Tribunal “no se refiere en el fallo al hecho real de que el defecto formal por este reconocido y que sustenta el fallo de casación recurrido, NO afectó en lo absoluto las normas del debido proceso entre las partes”.

Adicionalmente, el accionante afirma:

El fallo de casación, deja en estado de indefensión al ejercicio del recurrente, en pos de reclamar su derecho reconocido por el juez a quo. En efecto, el mismo argumento de la prescripción será suficiente para que, la Autoridad Administrativa, causante de la afectación, encuentre escudo en cualquier acción que pretenda plantear. Lo que ha ocurrido en el caso en mención, es exactamente lo que Ferrajoli señala como legitimación formal, mientras que, el fallo recurrido ha generado indefensión en el recurrente, quien pese a tener un derecho legal y formalmente reconocido, no lo puede ejercer, generándose entonces lo que se podría considerar una deslegitimación sustancial.

Señala que el Tribunal *ad quem* deja sin posibilidad de ejercicio el derecho que se reconoce por parte del Tribunal *a quo*, en virtud de defectos de forma encontrados en el proceso; indica, que:

(...) el Estado ejerció su defensa en todas las instancias. Sin embargo, la Corte Nacional, al fallar en atención en formalidades procesales, deja en indefensión de los derechos laborales reconocidos a favor del accionante, en las sentencias de los jueces inferiores, al no existir, por el paso del tiempo, acción alguna que permita su reconocimiento formal.

Agrega que la sentencia contraviene expresamente el artículo 11 numerales 4, 5, 6 y 8; 33, 75 y 169 de la Constitución de la República.

Pretensión

El accionante solicita que se declare la violación de derechos constitucionales y se ordene la reparación integral al afectado.

Contestación de la demanda

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Mediante escrito presentado el 13 de julio de 2015, la jueza Cinthia Guerrero Mosquera y los jueces Álvaro Ojeda Hidalgo y Pablo Tinajero Delgado, ponen de manifiesto que:

La sentencia de casación referida dictada por los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte nacional de Justicia, encontrándose la misma debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las u los jueces nacionales que la suscribieron por el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose respectado (SIC) el debido proceso, por lo que ésta será tenida como informe suficiente; y, por lo tanto, solicitamos se rechace las acciones extraordinarias de protección.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, el 23 de octubre de 2014 presentó escrito mediante el cual señaló casillero constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección 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 artículo 3 numeral 8 literal **b**, y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

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

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución, constituye una garantía

jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca en sentencias o autos definitivos. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

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

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

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

En tal sentido, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces de instancia; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

Determinación del problema jurídico

Una vez analizado el expediente, para la resolución de la presente causa esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2014 ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante?

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

Resolución del problema jurídico**La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2014 ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante?**

El accionante manifiesta que “El Tribunal Adquem decidió por sí y ante sí, resolver sobre la base del positivismo, dejando en indefensión, y desconociendo el régimen jurídico Constitucional aplicable a la sentencia recurrida”; agregando que “(...) el fallo recurrido ha generado indefensión en el recurrente, quien pese a tener un derecho legal y formalmente reconocido, no lo puede ejercer, generándose entonces lo que se podría considerar una deslegitimación sustancial”. Sobre la base de lo expresado, afirma que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, establecida en el artículo 75 de la Constitución de la República.

En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República, en su artículo 75, señala que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedarán en indefensión.

Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que:

(...) la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso².

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia; implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución; así:

(...) primero a través del derecho de acción, que implica el acceso a los órganos jurisdiccionales, en armonía con el principio dispuesto en el artículo 168 de la Constitución³;

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

³ Constitución de la República, Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será

en segundo lugar, mediante el sometimiento de la actividad jurisdiccional a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho; y, finalmente, a través del rol de la jueza o juez, una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos (...)⁴.

Por tanto, los operadores de justicia deben enmarcar sus actuaciones con estricto apego a los parámetros que permiten un efectivo cumplimiento de la tutela judicial, en observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto. Esta Corte pasará entonces a examinar la decisión impugnada, a fin de verificar si cumple y garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, en el marco de los presupuestos enunciados.

Como se ha señalado previamente, el derecho a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial se orienta a la posibilidad que tiene todo ciudadano de acudir y tener acceso a los órganos jurisdiccionales; en la especie, el señor Oscar Luis Aguirre Abad, presentó ante el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, una demanda en contra del director del Parque Nacional Galápagos (e), señor Marco Hoyos García, por la emisión de la acción de personal N.º 553 PNG/RH del 03 de diciembre de 2004, a través de la cual se deja insubsistente el nombramiento provisional de profesional 6 - Coordinador, extendido a favor del ahora accionante con fecha 12 de mayo de 2004. Por su parte, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, considerando que el acto administrativo impugnado, así como sus efectos, se generan en la provincia de Galápagos, dispone remitir el proceso al Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil, el cual dicta sentencia el 07 de diciembre de 2009. En contra de la mencionada sentencia, tanto el licenciado Edgar Muñoz Heredia, en calidad de director del Parque Nacional Galápagos, como la Procuraduría General del Estado, presentaron recurso de casación, frente a lo cual, el 13 de enero de 2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictó sentencia, a partir de lo cual, el señor Aguirre presentó acción extraordinaria de protección. En consecuencia, esta Corte evidencia que el ahora accionante ha tenido pleno acceso a los órganos jurisdiccionales, pudiendo presentar cuantos escritos y alegaciones ha estimado pertinentes; en tal sentido, este parámetro de la tutela judicial efectiva ha sido debidamente garantizado en el presente caso.

Ahora bien, una vez constatado que el accionante accedió a los órganos judiciales, analizaremos si los jueces de la Sala, al emitir la sentencia impugnada, consideran el segundo presupuesto, que tiene que ver con el papel de los jueces al

gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 136-14-SEP-CC, caso N.º 0148-11-EP.

aplicar las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho.

De la lectura del fallo se evidencia que la Sala de la Corte Nacional de Justicia casa la sentencia y declara la validez de la acción de personal que deja insubsistente el nombramiento del ahora accionante, fundamentada en la falta de aplicación de los artículos 97⁵, 99⁶ y 100⁷ de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público y del artículo 38⁸ de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.

En primer lugar, es preciso señalar que la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público a la que se hace referencia en la sentencia impugnada, es la codificación publicada en el Registro Oficial N.º 16 del 12 de mayo de 2005, norma que no se encontraba vigente al 04 de marzo de 2005, fecha en la que se presentó la impugnación del acto administrativo por parte del señor Aguirre, momento en el que regía la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público,

publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 184 del 06 de octubre de 2003, la cual en efecto contemplaba normas referentes al tema que ocupa a la Sala; sin embargo, estas se encontraban en distintos artículos a los referidos en el fallo⁹. En tal sentido, se evidencia que los jueces de la Sala de la Corte Nacional de Justicia no basan su resolución en disposiciones constitucionales y legales vigentes, lo cual hace a esta Corte concluir que la decisión no se encuentra fundada en derecho, en virtud de lo cual se observa una primera trasgresión a los parámetros de la tutela judicial efectiva por parte de dicha Sala.

En segundo lugar, realizado el análisis de la sentencia en el marco de la normativa que, aunque no se encontraba vigente, fue aplicada por la Corte Nacional de Justicia y que en ese sentido fue impugnada por el accionante, se constata que en el literal **a** numeral 4) de la parte considerativa del fallo (fs. 15 vuelta), la Sala de la Corte Nacional de Justicia afirma:

Sobre la falta de aplicación del Art. 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, este Tribunal de Casación manifiesta que **precisamente la demanda se presentó dentro del término que tenía el actor para interponerla, es decir dentro de los noventa días**, pero la presentó ante un Tribunal que no era el competente, por lo tanto no se cumplió con lo que rezaba esta disposición legal en el sentido que debió haberse interpuesto la demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto, es decir que el actor debió haber entablado su demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 2 con sede en la ciudad de Guayaquil, ya que la acción de personal N° 553 PNG/RH de 3 de diciembre de 2004 se emitió y notificó en Puerto Ayora (Galápagos) y es ahí donde tuvo sus efectos.

Sin embargo, en el literal **a** numeral 5, al analizar la falta de aplicación del artículo 99 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa se indica que:

1) La intervención del Tribunal Distrital, para atender las pretensiones del actor dirigidas a que se declare nulo el acto administrativo impugnado, **es posible únicamente si no ha prescrito la acción.** (...) 4) La fecha de inicio para el cómputo de los términos, para determinar la caducidad del derecho de acción, en el presente caso sería el día siguiente a la fecha de

⁵ LOSCCA (RO N° 16 de 12 de mayo de 2005) Art. 97.- Derecho a demandar.- El servidor público, sea o no de carrera, tendrá derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra esta Ley, en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercerlo el servidor sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que le perjudica.

⁶ LOSCCA (RO N° 16 de 12 de mayo de 2005) Art. 99.- Prescripción de acciones.- Las acciones que concede esta Ley que no tuvieren plazo especial, prescribirán en el término de noventa días, que se contará desde la fecha en que se le hubiere notificado al servidor público con la resolución que considere le perjudica. Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso, plazo que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se decretó la sanción.

⁷ LOSCCA (RO N° 16 de 12 de mayo de 2005) Art. 100.- Declaración de la prescripción.- El juez u organismo competente declarará la prescripción invocada por cualquiera de las partes como acción o como excepción.

⁸ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Art. 38.- Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso. No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa.

⁹ LOSCCA (RO Suplemento N° 184 de 06 de octubre de 2003) **Art. 98.-** Derecho a demandar.- El servidor público, sea o no de carrera, tendrá derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra esta Ley Orgánica, en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. (...)

Art. 100.- Prescripción de acciones.- Las acciones que concede esta Ley Orgánica que no tuvieren plazo especial, prescribirán en el término de noventa días, que se contará desde la fecha en que se le hubiere notificado al servidor público con la resolución que considere le perjudica. (...)

Art. 101.- Declaración de la prescripción.- El juez u organismo competente declarará la prescripción invocada por cualquiera de las partes como acción o como excepción.

notificación del acto administrativo. 5) (...) El régimen jurídico vigente a la **fecha de presentación de la demanda** materia del proceso contencioso sobre el que ha recaído la sentencia objeto de este recurso, estableció únicamente el término de 90 días **para proponer la demanda** y al aplicar este criterio al caso (...) Consta a fojas 12 del proceso el auto de 18 de mayo del 2005 en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 2 avoca conocimiento de la causa y dispone que pase a conocimiento del juez sustanciador a efectos que disponga lo que hubiere lugar. Finalmente a fojas 13 del proceso consta la providencia de 26 de mayo de 2005 mediante la cual se califica la demanda. En virtud de no haberse cumplido con la presentación de la demanda ante el Tribunal competente, esto es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 2 con sede en Guayaquil, a la fecha que este órgano **avocó conocimiento de la causa, ya habían transcurrido en exceso los noventa días** que prevé el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para presentar la demanda evidenciándose que no se cumplió con lo que disponía el Art. 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa ya que la competencia de acuerdo a su contenido se radicaba en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. En virtud de lo expuesto **se considera que ha prescrito el derecho a demandar ante el Tribunal competente.** (Negrillas fuera de texto).

Es decir, aunque en el inciso a numeral 4 de la sentencia impugnada, la Corte Nacional precisa que si bien el accionante presentó la demanda ante el Tribunal Distrital de Quito que no era el competente, **este sí lo presentó** dentro del término que establece la ley, posteriormente, de manera contrapuesta, determina en el inciso a numeral 5 que a la fecha en que el Tribunal Distrital de Guayaquil **avocó conocimiento de la causa**, ya habían transcurrido en exceso los noventa días que prevé el artículo 65¹⁰ de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para presentar la demanda, por lo que concluye que el derecho a demandar ante el Tribunal competente prescribió, contradicción que sin duda no solo vulnera el derecho a una tutela judicial expedita, sino igualmente el debido proceso¹¹ y la seguridad

jurídica¹² del accionante, pues el avoco conocimiento es una acción jurisdiccional que no depende de quien presenta la demanda.

Ante el razonamiento de la Sala de la Corte Nacional de Justicia evidenciado, es preciso examinar los recaudos procesales. Se verifica que mediante certificado emitido el 23 de febrero de 2005, por el señor Antonio Pérez, responsable (e) de Proceso de Recursos Humanos del Parque Nacional Galápagos (fs. 4), se indica que la acción de personal N.º 553 PNG/RH fue entregada al ahora accionante el 13 de diciembre del 2004; se constata además que el señor Aguirre Abad, presenta escrito de demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito de Quito, el 04 de marzo de 2005 (fs. 6 a 8). Por otro lado, consta la providencia emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, el 19 de abril de 2005 (fs. 9), en la cual, en consideración a que por razón del territorio dicho Tribunal no estaba investido de competencia para el conocimiento y resolución del asunto, dispone remitir el proceso al Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil. Posteriormente, se evidencia el auto del 18 de mayo del 2005, en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 2 de Guayaquil (fs. 12) avoca conocimiento de la causa y dispone que pase a conocimiento del juez sustanciador para que disponga lo pertinente; igualmente, consta la providencia del 26 de mayo de 2005 (fs. 13) a través de la cual se califica la demanda; y finalmente la sentencia (fs. 84 a 86) emitida con fecha 07 de diciembre de 2009, por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, mediante la cual se declara ilegal y nulo el acto administrativo constante en la acción de personal N.º 553-PNG-RH.

Con el fin de realizar un análisis integral sobre el asunto puesto a conocimiento de esta Corte, es preciso revisar los conceptos relativos a la jurisdicción y la competencia.

La jurisdicción, conforme así lo señala el Código de Procedimiento Civil¹³ y el Código Orgánico de la Función Judicial¹⁴, consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y jueces establecidos por la Constitución y la ley; esta puede ser: voluntaria, contenciosa, ordinaria, preventiva, privativa, legal y

¹⁰ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Art. 65.- El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna. (...)

¹¹ Constitución de la República, 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. (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

¹² Constitución de la República, Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

¹³ Código de Procedimiento Civil, Art. 1.- La jurisdicción, esto es, el poder de administrar justicia, consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y jueces establecidos por las leyes. (...)

¹⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 150.- JURISDICCION.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia.

convencional¹⁵. En el marco del caso *sub examine*, se debe señalar que la jurisdicción de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según lo establecido en la Resolución dictada por la entonces Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial N.º 310 del 05 de noviembre de 1993, se encuentra determinada de la siguiente manera:

1º.- El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito tendrá jurisdicción en las provincias de: Pichincha, Imbabura, Carchi, Napo y Sucumbíos;

2º.- El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil tendrá jurisdicción en las Provincias de: Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos; (...).

Luego, en cuanto a la competencia, tanto el Código de Procedimiento Civil¹⁶ como el Código Orgánico de la Función Judicial¹⁷ determinan que esta es la medida dentro de la cual la potestad pública de juzgar está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados.

Las normas de la competencia territorial, tema que nos ocupa en el presente caso, “atribuyen el conocimiento del proceso a un determinado órgano judicial, de los varios existentes del mismo tipo, en atención al territorio en el que ejercen su jurisdicción”¹⁸. En ese contexto, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, vigente a la fecha en la que se presenta la demanda por parte del señor Aguirre Abad, determinaba en su artículo 98 que esta debía ser presentada ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde generó efecto dicho acto; en virtud de ello, como

bien señala la Sala de la Corte Nacional de Justicia, siendo que tanto el origen de la acción de personal al igual que sus efectos se generaron en Galápagos, claramente el órgano judicial competente en razón del territorio para el conocimiento y resolución del caso *sub examine* era el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil, y no el de la ciudad de Quito, ante el cual equivocadamente fue presentada la demanda por el ahora accionante.

Ahora, si bien el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito era competente en razón de la materia pero no del territorio, este recibió la demanda dentro del término establecido en la ley y, en lugar de actuar en la forma contemplada en el artículo 32¹⁹ de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o declararse incompetente, en cambio, en garantía del acceso a la justicia del accionante, dispuso que se remita directamente el proceso al Tribunal Distrital con sede en la ciudad de Guayaquil. Esto, a criterio de la Corte Constitucional, subsanó implícitamente la irregularidad o el error cometido por el demandante quien, por tal disposición, no tuvo la posibilidad de corregir dicha equivocación presentando él mismo la demanda en la ciudad de Guayaquil; es así que, en cumplimiento de lo ordenado, el 11 de mayo de 2005, el secretario relator del Tribunal, Dr. Francisco J. Román, a través del oficio N.º 293-TDCA-2S (fs. 11), envió al presidente del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo el expediente del juicio N.º 12735-MHM, propuesto por el señor Oscar Luis Aguirre Abad, en contra de los señores director nacional del Parque Nacional de Galápagos y procurador general del Estado; oficio debidamente recibido por el Tribunal Distrital de Guayaquil con fecha 19 de mayo de 2005, órgano competente en razón del territorio que aceptó a trámite la demanda (fs. 13) y resolvió el caso.

De las actuaciones señaladas se advierte entonces que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, considerando que la materia sobre la cual versaba el presente caso era de su competencia y aplicando principios de celeridad, eficiencia, economía procesal²⁰ que rigen la actuación judicial, conforme así lo dispone la Constitución de la República en su artículo 169 y así lo disponía también la Carta Fundamental vigente a

¹⁵ Código de Procedimiento Civil, Art. 3.- La jurisdicción es voluntaria, contenciosa, ordinaria, preventiva, privativa, legal y convencional. Jurisdicción voluntaria es la que se ejerce en los asuntos que, por su naturaleza o por razón del estado de las cosas, se resuelven sin contradicción. Jurisdicción contenciosa es la que se ejerce cuando se demanda la reparación o el reconocimiento de un derecho. Jurisdicción ordinaria es la que se ejerce sobre todas las personas o cosas sujetas al fuero común. Jurisdicción preventiva es la que, dentro de la distribución de aquella, radica la competencia por la anticipación en el conocimiento de la causa. Jurisdicción privativa es la que se halla limitada al conocimiento de cierta especie de asuntos o al de las causas de cierta clase de personas. Jurisdicción legal es la que nace únicamente de la ley. Jurisdicción convencional es la que nace de la convención de las partes, en los casos permitidos por la ley.

¹⁶ Código de Procedimiento Civil, Art. 1.- (...) Competencia es la medida dentro de la cual la referida potestad está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados.

¹⁷ Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 156.- COMPETENCIA.- Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados.

¹⁸ Ainhoa Gutiérrez Barrenengoa, Javier Larena Beldarrain, Oscar Monje Balsameda, Jorge Blanco López, El proceso Civil, 2008, pág. 33.

¹⁹ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Art. 32.- Si la demanda fuere oscura, irregular o incompleta, el Magistrado de Sustanciación (sic) ordenará que el actor la aclare, corrija, concrete o complete, en el término de cinco días; y si el actor no lo hiciere, rechazará la demanda. El decreto respectivo será notificado al interesado y a las autoridades demandadas. El actor podrá pedir una prórroga prudencial del término, que no excederá de ocho días, salvo que por circunstancias especiales que se invoquen proceda a conceder una mayor.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador, Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

la fecha de la resolución del caso por parte del Tribunal Distrital²¹, a fin de no sacrificar la justicia por un aspecto formal, actúa con la debida diligencia²² remitiendo el proceso al Tribunal que, siendo el competente en el ámbito territorial, debía conocer y resolver la causa; mismo que en la especie, tomando en cuenta el accionar del Tribunal con sede en Quito, conoce la causa y dicta la correspondiente sentencia, garantizando también los derechos constitucionales de las partes, especialmente el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por otro lado, tal como consta en los documentos que reposan en el expediente, y como así lo afirma la propia Corte Nacional de Justicia, si bien la demanda fue presentada ante un Tribunal incompetente en razón del territorio –asunto que como se demuestra precedentemente, fue subsanado por el propio Tribunal– esta sin embargo sí fue presentada dentro de los 90 días término que la ley de la materia prevé para la presentación de demandas orientadas al reconocimiento y reparación de los derechos de un servidor público; en ese sentido, declarar la prescripción de la acción, bajo el argumento constante en la sentencia impugnada, de que el “avoco conocimiento” de la causa por parte de la autoridad competente se realizó en fecha posterior a los 90 días término, inobserva los artículos 169 y 172 de la Constitución de la República e impidió al ahora accionante acceder a la justicia y a que se resuelva sus pretensiones; además, con su razonamiento contrarió la normativa legal vigente aplicable al caso concreto dado que, conforme lo establece el artículo 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, examinado dentro de la sentencia impugnada, el servidor público tiene “derecho a demandar”, esto es, a presentar su queja, en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo; de igual manera, el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al cual también se hace referencia dentro del fallo, contempla el término de noventa días para “deducir la demanda” en la vía contencioso administrativa en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción. En virtud de ello, se llega a la evidente conclusión de que cualquier servidor público tiene la facultad de presentar una demanda para el reconocimiento y reparación de sus derechos en un término de 90 días,

contados desde la notificación del acto administrativo que considera atentatorio a los mismos, sin que de ninguna manera pueda afirmarse, como así lo hace la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional en la sentencia impugnada, que la acción prescribe por estar, a la fecha del avoco, fuera del mencionado término.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en las ciudades de Quito y Guayaquil, comprometidos en lograr la verdad procesal y en impartir justicia, actuaron de manera activa conforme a los principios establecidos en la Constitución de la República; contrario a ello, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al casar la sentencia sobre la base de las consideraciones expuestas precedentemente, atentó al derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, pues en su decisión los jueces no aplicaron los principios y disposiciones constitucional y legalmente establecidos, impidiendo el acceso efectivo a la justicia para obtener una resolución sobre sus pretensiones, vulnerando el derecho contemplado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

En este marco, es preciso hacer referencia a lo señalado en reiteradas ocasiones respecto del papel del juez en este Estado constitucional de derechos y justicia:

La nueva corriente del constitucionalismo cuestiona la posición del juez como un simple “director del proceso” o espectador; mira al juez imbuido en el activismo judicial, que hace suya la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva; cumple un papel mucho más proactivo e investigativo, más comprometido en lograr la verdad procesal, tomando como puntos referenciales y obligados el ordenamiento jurídico y la realidad social; es decir, siendo “el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho (...)”²³.

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, contenida en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

²¹ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, Art. 192.- El sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

²² Constitución de la República del Ecuador, Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 020-10-SEP-CC, caso N.º 0583-09-EP.

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

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2014.

3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales; esto es, al momento previo a la emisión de la sentencia de casación, dentro del juicio de impugnación N.º 225-05-3.

3.3. Disponer que previo sorteo, otro Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación, evitando incurrir en las vulneraciones advertidas en esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 05 de agosto del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0315-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 05 de agosto de 2015

SENTENCIA N.º 252-15-SEP-CC

CASO N.º 1801-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta por el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenezaca, quien comparece en calidad de director provincial de educación del Azuay en contra de la decisión judicial del 13 de junio de 2011, emitida por los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011, propuesta en primera instancia, por la señora Norma Esperanza Mora Célleri en contra del Ministerio de Educación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la secretaria general de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 12 de octubre de 2011, certificó que en relación a la causa N.º 1801-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, el 11 de abril de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1801-11-EP por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En virtud del sorteo realizado, el juez constitucional Hernando Morales Vinueza, mediante auto del 09 de julio de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a fin de que presenten un informe de descargo en el término de quince días sobre los argumentos que fundamentan la demanda. De igual forma, se notificó a la señora Norma Esperanza Mora Célleri (accionante en la acción de protección) en su calidad de tercera interesada y al procurador 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.

Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante

providencia del 26 de noviembre de 2013 a las 08h00, avocó conocimiento del mismo y dispuso que se notifique con dicho auto a las partes procesales.

De la solicitud y sus argumentos

Previo a detallar los argumentos que sustentan la presente acción, es importante efectuar una descripción cronológica de los principales hechos que conforman el caso con la finalidad de disponer de una mejor comprensión del mismo y así poder determinar el origen y las causas de la decisión demandada, a más de identificar los derechos constitucionales presuntamente vulnerados con su expedición.

El presente caso tiene como antecedente la renuncia presentada por la señora Norma Esperanza Mora Célleri a sus funciones de médico tratante del Colegio Experimental Manuel J. Calle de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, a fin de “acogerse al bono de indemnización jubilar por invalidez”. Posterior a ello, la señora Norma Esperanza Mora Célleri habría solicitado el pago del beneficio económico del bono de jubilación, lo cual le fue negado por la Dirección Provincial de Educación del Azuay.

Ante ello, la señora Norma Esperanza Mora Célleri planteó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación, del Colegio Experimental Manuel J. Calle y de la Dirección Provincial de Educación del Azuay; dicha garantía jurisdiccional fue sustanciada por el juez primero de la niñez y adolescencia de Cuenca, quien al momento de resolver la causa, “declaró sin lugar la acción propuesta”. De esta decisión, la señora Norma Esperanza Mora Célleri interpuso recurso de apelación el cual recayó en la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, instancia que el 13 de junio de 2011, “aceptó el recurso de apelación y revocó la decisión recurrida”.

En consecuencia, el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenezaca en su calidad de director provincial de educación del Azuay, formuló acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 13 de junio de 2011, emitida por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011 propuesta por la señora Norma Esperanza Mora Célleri en contra del Ministerio de Educación.

Ahora bien, en lo principal, el accionante en su demanda señala que la decisión demandada vulnera los principios aplicables a la administración de justicia, así como los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Señala de este modo que los jueces de apelación no observaron lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10 SAN-CC, dentro del caso N.º 0040-09-AN, dictada el 13 de abril de 2010, “a través de la cual [la Corte Constitucional] se ha pronunciado sobre el alcance del mandato constituyente No. 2”, específicamente en cuanto dicho mandato “se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas

por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades (...)”.

En igual sentido, el accionante agrega que los jueces provinciales “al dictar la resolución no observan lo establecido en el artículo 173 de la Constitución que ordena que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial”, con lo cual, a criterio del accionante, se ha incumplido “el mandato constitucional toda vez que, la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo, o contra de actos de autoridad en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa (...)”.

Añade que los jueces provinciales “actuaron sin competencia debida al tenor de lo que indica el Código de Procedimiento Civil en su artículo 1 segundo inciso”, en concordancia con lo previsto en el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial que determina que: “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas a las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozca, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”.

De la misma forma, el accionante considera que en la decisión demandada los jueces de apelación no aplicaron la norma contenida en el artículo 217 numeral 3 ibídem, “puesto que, se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto de asuntos de legalidad en franco irrespeto a la reserva legal del Estado garantizado en el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador; además de inobservar el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, debiendo someterse a las reglas procesales que son de orden público para que su aplicación no quede al arbitrio de los litigantes o jueces”.

Finalmente, el accionante considera que la acción de protección “no opera frente a situaciones jurídicas de hecho en donde no existe un acto de autoridad pública que tiene consecuencias jurídicas en el orden de los administrados peor aún supuestas omisiones que refieren es más a la vigencia y aplicación de un mandato constituyente cuya aplicación es de orden general y abstracto respecto de los administrados sin que tenga una aplicación en concreto respecto de ciertos trabajadores en concreto o específico, más aún cuando la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre su alcance”.

Identificación de los derechos probablemente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados son aquellos contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I, 82, 173 y 424 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La pretensión concreta del accionante es que se admita la presente acción “y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Jueces Provinciales de la Segunda Sala Civil, mercantil, inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (...) y se respete la resolución emitida por el Juez Constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por [Norma Esperanza Mora Céleri]”.

Sentencia impugnada

El director provincial de educación del Azuay formula acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial del 13 de junio de 2011, emitida por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011, cuya parte pertinente es la siguiente:

SEGUNDA SALA CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY (...) Cuenca, 13 de junio de 2011; las 11h00. VISTOS (...) SEXTO (...) al haberse demostrado la violación de un derecho de rango constitucional, esta es la acción que procede (...) por lo que su derecho a la JUBILACIÓN tiene que patentarse en forma oportuna, con cuyo propósito se ha creado la presente acción (...) En este caso, el retardo en su cumplimiento indudablemente repercute en su derecho al buen vivir (...) Ese acto además ha creado incertidumbre en la actora, incompatible también con el derecho al buen vivir, puesto que existiendo una normativa claramente establecida, no se la acatado, afectando entonces su derecho a la SEGURIDAD JURÍDICA contenido en el artículo 82 de la Constitución (...) SÉPTIMO: Esta Sala ha inadmitido o ha desestimado las demandas que perseguían la reliquidación de indemnizaciones por jubilación; y, mantiene ese criterio que responde también al expresado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC (...) La misma se refiere a la acción por incumplimiento de la norma contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 (...) El caso que nos ocupa no trata de una inconformidad con un monto recibido, sino con [la negativa a reconocerle el beneficio por jubilación], pese a la existencia de normas previas y claras (...) De ello se colige que al estar sometida la accionante a la LOSCCA, la indemnización concedida y entregada no contradice ni vulnera ninguna norma del sistema jurídico nacional e internacional (...) OCTAVO: Determinada la violación del derecho constitucional de la accionante, su reparación tiene que ceñirse, aplicando el criterio de la Corte Constitucional y que se cita en el considerando anterior, a la normativa vigente a la fecha de su jubilación, esto es, al artículo 96 del Reglamento de la LOSCCA. Por las consideraciones expuestas, siendo derecho de los ciudadanos el exigir el respeto de los mismos y una obligación de las autoridades garantizar su cumplimiento aplicando la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia, conforme lo dispone el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, esta Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias residuales, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS

LEYES DE LA REPÚBLICA” acepta el recurso de apelación; y, revocando la sentencia venida en grado, declara: Que el Director Provincial de Educación del Azuay, ha incurrido en una omisión ilegítima al no haber dado trámite a la petición de la accionante a objeto de obtener el beneficio económico del bono de jubilación, en consecuencia, se dispone que el Ministro de Educación proceda a cancelar la indemnización, conforme la normativa vigente a la fecha en que se produjo la jubilación (...).

De la contestación y sus argumentos

La Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante escrito remitido a esta Corte señala lo siguiente:

Que el accionante sustenta su demanda, alegando la falta de competencia de su judicatura para conocer la acción de protección en razón de que el asunto sometido a su conocimiento, a criterio del accionante, era de mera legalidad. Así mismo, los jueces señalan que el argumento del accionante respecto de la residualidad de la acción de protección “contradice completamente con el objeto para el cual fue creada la acción de protección, esto es como un mecanismo de amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, no existiendo más condición de acuerdo al texto contenido en el artículo 88, que exista una [vulneración de derechos constitucionales], siendo obligación de los jueces garantizar su respeto y en caso de vulneración su reparación”.

Agregan que la “otra tesis por la que se acusa de incompetencia al Tribunal es, que ha resuelto sobre un asunto de [mera legalidad], lo cual dejamos desvirtuado a lo largo de la exposición realizada, resultando innecesario repetir los argumentos. Simplemente como corolario insistimos que en este caso el tema de discusión no fue el monto de la indemnización o a qué régimen legal debía someterse a la accionante, sino la negativa a dar trámite a la indemnización del bono componente de la jubilación”.

En conclusión, expresan que en la decisión demandada han analizado “todos y cada uno de los argumentos opuestos a la acción, teniendo como referente la Constitución, la jurisprudencia antes citada y explicando la pertinencia de su aplicación a los hechos materia de la discusión. Si es que hemos coincidido con la tesis de los demandados, no es una violación al debido proceso, sino una impugnación a un criterio jurisdiccional, lo cual no es materia de acción extraordinaria de protección, por lo cual concluimos en que esta acción es [improcedente], al no cumplir con los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador (...)”.

Procuraduría General del Estado

A foja 45 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que este Organismo es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección propuesta por el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenezaca, director provincial de educación del Azuay, en contra de la decisión judicial del 13 de junio de 2011, emitida por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011.

Por cuanto en la tramitación de esta acción han sido observadas las normas previstas en el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicables al caso, se declara su validez.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución del 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De conformidad con el artículo 437 de la Constitución de la República la acción extraordinaria de protección procede cuando se trata de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En virtud de aquello, la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En consecuencia, tiene como finalidad proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

Para garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las partes, se estima pertinente pronunciarse sobre aquello que es objeto de la acción extraordinaria de protección, es decir, corresponde examinar si en la decisión judicial del

13 de junio de 2011, emitida por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011, existe vulneración de derechos constitucionales.

En aquel sentido, la Corte Constitucional considera necesario el planteamiento y posterior resolución del siguiente problema jurídico:

La decisión judicial del 13 de junio de 2011, emitida por la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El artículo 82 de la Constitución de la República señala que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; por tal razón, la seguridad jurídica implica un ámbito de previsibilidad y certidumbre en el individuo en el sentido de saber a qué atenerse frente a un proceso del que es parte.

Al complementar la precitada norma esta Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica:

(...) Crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional debe ser entendida, por tanto, como uno de los deberes fundamentales del Estado y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento procesal¹.

Bajo el mismo criterio, esta Corte en la sentencia N.º 135-14-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1758-11-EP, ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica:

(...) Tiene como fundamento esencial la existencia de un ordenamiento jurídico previamente establecido, cuya observancia y correcta aplicación debe darse en los casos concretos por parte de las autoridades correspondientes, teniendo en cuenta que ante determinados supuestos fácticos la solución que se obtenga dentro de la normativa aplicable debe ser uniforme respecto de casos con presupuestos similares, pues este constituye un estándar de satisfacción de la seguridad jurídica... De esta manera, a través del derecho a la seguridad jurídica se pretende otorgar certeza a los ciudadanos respecto a la aplicación del derecho vigente y, en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas; por lo tanto, las autoridades investidas de potestad jurisdiccional están en la obligación de aplicar adecuadamente la Constitución y demás normas jurídicas en los procesos sometidos a su conocimiento.

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

De la lectura de la norma constitucional así como de los fragmentos de sentencias que preceden se infiere que el derecho a la seguridad jurídica permite que el sistema jurídico otorgue una solución concreta a los diferentes casos fácticos, siendo por ello una obligación de las autoridades competentes ajustar sus actuaciones a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en cada caso a fin de evitar posibles arbitrariedades al momento de emitir sus decisiones.

Asimismo, esta Corte remarca el criterio emitido en otros fallos con respecto a que en la sustanciación de garantías jurisdiccionales, el derecho a la seguridad jurídica es de gran importancia, por cuanto, su respeto, garantiza la preservación de la esencia de las mismas y la observancia de la normativa y regulación de las acciones y procedimientos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por tal motivo, el presente análisis debe ser efectuado a la luz de la naturaleza y características de la acción de protección que según lo previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución².

Remitiendo nuestro análisis al caso *sub examine* observamos que el mismo proviene de una acción de protección presentada por la señora Norma Esperanza Mora Célleri en contra del director provincial de educación del Azuay, en la que alegaba la vulneración de sus derechos constitucionales por la inaplicación del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 para el cálculo de los valores correspondientes por concepto de jubilación patronal y cuya pretensión no fue aceptada por el juez *a quo*.

Como quedó establecido en los antecedentes descritos, dicha decisión judicial fue recurrida por la parte accionante que interpuso a través del recurso de apelación, mismo que fue conocido por los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, quienes en sentencia de 13 de junio de 2011, resolvieron revocar la sentencia del inferior y aceptar la acción de protección, invocando la vulneración de derechos constitucionales generada por la falta de sujeción al mandato referido, decisión que se demanda mediante la presente acción.

Ahora bien, al revisar el contenido de la demanda formulada por la Dirección Provincial del Azuay, se advierte que a criterio del accionante en la decisión judicial del 13 de junio de 2011, los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no observaron lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10 SAN-CC, dentro del caso N.º 0040-09-AN, dictada el 13 de abril de 2010, “a través de la cual se ha pronunciado sobre el alcance del mandato constituyente No. 2”, con respecto a que este “se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o

retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades (...)”.

En aquel sentido, de la revisión de la decisión accionada, se advierte que la Sala de Apelación sostiene que en otros casos “ha inadmitido o ha desestimado las demandas que perseguían la reliquidación de indemnizaciones por jubilación; y, mantiene ese criterio que responde también al expresado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC”; no obstante, los jueces consideran que el asunto que dio lugar a la acción de protección N.º 490-2011/439-2011 no se refiere a un tema de “inconformidad con un monto recibido”, sino «a la negativa de reconocerle a la accionante el beneficio por jubilación, a pesar de existir “normas previas y clara”; razón por la que consideran que su decisión es acertada, pues, a su entender “la indemnización concedida y entregada no contradice ni vulnera ninguna norma del sistema jurídico nacional e internacional».

En este contexto, es fundamental determinar si la decisión judicial objeto de acción extraordinaria de protección, observó o no los criterios emitidos en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC por la Corte Constitucional, para el período de transición, en cuanto al alcance del mandato constituyente N.º 2 que establecía un lineamiento jurisprudencial a seguir por todos los operadores de justicia.

Por tanto, al ser el tema medular del presente caso lo resuelto en la sentencia referida, es necesario revisar lo determinado por la Corte Constitucional de transición en dicha resolución:

El alcance del mandato constituyente n.º 2 -con el carácter de generalidad-se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o “abusos” cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional, cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente N.º 2, efectivamente tiene un alto contenido de razonabilidad, en tanto, busca la igualdad material, y en el supuesto en que se pretenda asumir la razonabilidad en donde se produce una desigualdad, ésta contiene una justificación objetiva y razonable (...).

Del texto jurisprudencial que precede se colige que la Corte Constitucional como máximo interprete constitucional, ha precisado que el Mandato Constituyente N.º 2 debe ser entendido como aquel que establece valores que servirán como parámetros del sector público para efectuar las liquidaciones e indemnización por jubilación y desvinculación de sus servidores. Asimismo, la Corte puntualizó que “el mandato constituyente N.º 2, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tiene la jerarquía de una ley orgánica, que regula lo referente a las remuneraciones

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP

máximas del sector público de forma abstracta, general, sin un destinatario concreto, sino por el contrario, dirigido a una totalidad de individuos”³.

En el caso *sub judice* se advierte que los jueces de apelación sustentan su decisión bajo el argumento que: “El caso que nos ocupa no trata de una inconformidad con un monto recibido, sino con [la negativa a reconocerle el beneficio por jubilación]...”, razón por la que, a su criterio, cabía disponer que el Ministerio de Educación proceda con el pago del “bono de indemnización jubilar por invalidez” a favor de la señora Norma Esperanza Mora Célleri.

Del análisis de los argumentos que preceden, se deduce que los jueces provinciales, mediante una interpretación propia del Mandato en referencia, lo cual resulta evidente cuando señalan que: “El caso que nos ocupa no trata de una inconformidad con un monto recibido, sino con [la negativa a reconocerle el beneficio por jubilación]...”, dispusieron que la entidad accionada (acción de protección), pague a la señora Norma Esperanza Mora Célleri la indemnización por invalidez.

Ahora bien, de la revisión integral del fallo demandado, se desprende que los jueces mediante la acción de protección se han pronunciado respecto a la cuantificación de la liquidación por jubilación de la señora Norma Esperanza Mora en función de lo prescrito en el Mandato Constituyente N.º 2 que como se ha señalado *supra* tiene rango legal y que como tal, no constituye un asunto de naturaleza constitucional, puesto que al ser un conflicto de índole infraconstitucional (Mandato Constituyente N.º 2), resulta ajeno al objetivo que persigue la acción de protección, en razón de que el ordenamiento jurídico ha previsto las vías judiciales idóneas para el efecto.

Como se puede advertir en el presente caso, no nos encontramos frente a un asunto de índole constitucional, sino a una interpretación normativa de la disposición contenida en el referido mandato que determina topes máximos para las liquidaciones por jubilación, lo cual, como lo ha señalado esta Corte en varios de sus fallos⁴, no se encasilla dentro de un asunto que tenga que ser atendido mediante la garantía jurisdiccional de acción de protección, por cuanto esta ha sido creada, únicamente, para tutelar y proteger derechos constitucionales y el debido proceso.

Aquello implica que los jueces de apelación emitieron la decisión demandada, sin enmarcar sus actuaciones a la normativa aplicable al caso y más aún, en evidente desacato a la interpretación realizada por esta Corte en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC respecto al alcance y aplicación del Mandato Constituyente N.º 2, puesto que de conformidad con lo previsto en el artículo 436 de la Constitución de

la República, las decisiones de este Organismo son de cumplimiento obligatorio para quienes tienen la potestad de administrar justicia.

Desde esta perspectiva y considerando que el derecho constitucional a la seguridad jurídica se cimenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes, se evidencia que los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay al desconocer e inaplicar la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, esto es, la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, –en la que se establecía un precedente respecto de la naturaleza y objeto del Mandato Constituyente N.º 2– aceptaron la acción de protección, inobservando el objeto que esta garantía persigue; lo cual, conlleva a una vulneración del derecho constitucional en mención.

En virtud de lo expuesto, se concluye que con la emisión de la sentencia del 13 de junio de 2011, dentro de la acción de protección N.º 490-2011/439-2011, los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, misma que no se ajustó a la normativa y jurisprudencia constitucional vinculante aplicable al caso, vulneró con ello el derecho a la seguridad jurídica, que determina que en todo proceso debe observarse el marco jurídico determinado por las autoridades competentes. Por tanto, la judicatura en mención incumplió con lo dispuesto en la normativa vigente que además, goza de claridad, previsibilidad y publicidad con la consecuencia de aquello.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la decisión dictada el 13 de junio de 2011, por los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
 - 3.2. Ordenar la remisión inmediata del proceso al juez primero de la niñez y adolescencia de Cuenca, a fin de que dicha autoridad archive el proceso de acción de protección N.º 490-2011/439-2011.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-14-SEP-CC, caso N.º 0846-11-EP

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 096-13-SEP-CC, caso N.º 0318-11-EP, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, sentencia N.º 100-14-SEP-CC, caso N.º 026-11-EP, sentencia N.º 192-14-SEP-CC, caso N.º 2015-11-EP.

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 05 de agosto del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1801-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día 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 ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de septiembre de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

El REGISTRO OFICIAL no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su promulgación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.



REGISTRO OFICIAL
ORGANISMO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Suscríbese



Quito
Avenida 12 de Octubre N 23-99 y Wilson
Edificio 12 de Octubre - Segundo Piso
Teléfonos: 2234540 - 2901629 Fax: 2542835
3941-800 Ext. 2301

Almacén Editora Nacional
Mañosca 201 y 10 de Agosto
Telefax: 2430110

Guayaquil
Malecón 1606 y 10 de Agosto
Edificio M.I. Municipio de Guayaquil
Teléfono: 2527107




www.registroficial.gob.ec